

Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno
Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo



Anexo VI

Volume I

2020

Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO SOBRE O CUMPRIMENTO DE DIRETRIZES
OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL,
DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS
ORÇAMENTOS, COM AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS
QUANTO À EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO GOVERNAMENTAL,
POR PROGRAMA DE GOVERNO**

ARTIGO 1º, XVI DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2016 – TCDF

EXERCÍCIO 2020

BRASÍLIA – MARÇO DE 2021
SUBCONTROLADORIA DE CONTROLE INTERNO



CONTROLADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PAULO WANDERSON MOREIRA MARTINS

CONTROLADOR-GERAL ADJUNTO

BRENO ROCHA PIRES E ALBUQUERQUE

SUBCONTROLADOR DE CONTROLE INTERNO

GUSTAVO RODRIGUES LIRIO

COORDENADOR DE AUDITORIA DE DESEMPENHO GOVERNAMENTAL

GISELE ALVES DE REZENDE

DIRETORA DE AUDITORIA DOS PLANOS E PROGRAMAS DE GOVERNO

CLÁUDIA DE AZEVEDO

EQUIPE DE AUDITORIA

CAMILA CRISTINA FERREIRA

JOÃO ANTONIO ASSUNÇÃO E SILVA AIRES



ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
PARTE 1 CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS ORÇAMENTOS.....	8
1.1 PLANO PLURIANUAL.....	8
1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	13
1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF.....	13
1.3.1 EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL.....	15
1.3.2 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO	20
1.3.3 EXECUÇÃO FÍSICA REGISTRADA NO SAG.....	21
1.4 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	23
1.4.1 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O PPA E A LOA	24
1.4.2 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A LDO E A LOA	24
1.5 INDICADORES DE DESEMPENHO.....	28
1.5.1 INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS.....	28
1.5.2 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	30
PARTE 2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E À EFICÁCIA, POR PROGRAMA DE GOVERNO	36
2.1 CONCEITOS UTILIZADOS PARA AS DIMENSÕES DE DESEMPENHO	37
2.2 METODOLOGIA UTILIZADA NOS RELATÓRIOS PARA ANÁLISE DA EFICÁCIA, DA EFICIÊNCIA E DA EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS	39
2.2.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA	39
2.2.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA	40
2.2.3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE	41
2.3 LIMITAÇÕES À METODOLOGIA ADOTADA.....	42
PROGRAMA TEMÁTICO 6207 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	43
RESUMO.....	43
1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA TEMÁTICO	44
2 OBJETIVO SELECIONADO	49
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETIVO.....	50
2.1.1 METAS DO OBJETIVO O74	50
2.1.2 INDICADOR DE DESEMPENHO – OBJETIVO O74.....	51
2.1.3 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O74.....	51
2.1.4 AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O74	52



2.2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA	52
3	ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA	53
3.1	QUESTÕES DE AUDITORIA	54
4	RESULTADOS E ANÁLISES	54
4.1	ANÁLISE DA EFICÁCIA	54
4.1.1	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICÁCIA	55
4.1.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICÁCIA	82
4.2	ANÁLISE DA EFICIÊNCIA.....	82
4.2.1	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICIÊNCIA.....	82
4.2.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICIÊNCIA	95
5	CONCLUSÃO	96
PROGRAMA TEMÁTICO 6217 – SEGURANÇA PARA TODOS		99
RESUMO.....		99
1	CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA TEMÁTICO	100
2	OBJETIVO SELECIONADO	104
2.1	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETIVO.....	105
2.1.1	METAS DO OBJETIVO O71	105
2.1.2	INDICADORES DE DESEMPENHO – OBJETIVO O71	105
2.1.3	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O71.....	106
2.1.4	AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O71	107
2.2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA	107
3	ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA	109
3.1	QUESTÕES DE AUDITORIA	109
4	RESULTADOS E ANÁLISES	110
4.1	ANÁLISE DA EFICÁCIA	110
4.1.1	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICÁCIA	111
4.1.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICÁCIA	122
4.2	ANÁLISE DA EFICIÊNCIA.....	122
4.2.1	RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICIÊNCIA.....	122
4.2.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICIÊNCIA	143
5	CONCLUSÃO	143
PARTE 3 CONCLUSÕES		146
3.1	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E EFICÁCIA, POR PROGRAMA DE GOVERNO.....	146
3.2	CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS ORÇAMENTOS	147
ANEXOS		



RELATÓRIO SOBRE O CUMPRIMENTO DE DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS ORÇAMENTOS, COM AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO GOVERNAMENTAL, POR PROGRAMA DE GOVERNO EXERCÍCIO 2020

INTRODUÇÃO

O presente Relatório compõe a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020, a ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, conforme disposto no inciso XVII do artigo 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.

A Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio da Coordenação de Auditoria de Desempenho Governamental – CODAG, da Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo – DAPPG e da Diretoria de Auditoria da Gestão Fiscal – DAGEF, elaborou este Relatório em cumprimento aos dispositivos da LODF, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF, e da Instrução Normativa nº1/2016 – TCDF, transcritos a seguir:

LODF – Art. 80. Os Poderes Legislativo e Executivo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Distrito Federal; [...]

RI/TCDF – Art. 186. O Tribunal disciplinará, em ato normativo, a forma de apresentação das contas a serem prestadas pelo Governador do Distrito Federal.

Instrução Normativa nº 1/2016-TCDF – Art. 1º As contas anuais do Governo do Distrito Federal, previstas no art. 78, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, nelas incluídos os órgãos do Poder Legislativo e a Defensoria Pública do Distrito Federal, serão organizadas e apresentadas com os seguintes elementos:

[...]

XVI – relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo.

O presente Relatório foi estruturado em três partes.

Na Parte 1 são abordados os instrumentos de planejamento utilizados no ciclo orçamentário e apresentados dados estatísticos de todo o universo de Programas de Governo, obtidos a partir do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo extraídos por meio do extrator de dados *Discoverer*, e da ferramenta de *Business Intelligence Microstrategy*.



Na Parte 2 é apresentada a avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia de uma amostra dos Programas de Governo. Este trabalho é resultado das Auditorias realizadas nos Programas Temáticos do Plano Plurianual, conduzidas no período de abril de 2020 a março de 2021 e utiliza, além dos dados provenientes dos sistemas governamentais, informações obtidas por meio de solicitações de informação, vistorias, análise de processos e outras técnicas de auditoria.

Na Parte 3 são apresentadas as conclusões sobre os pontos discutidos nas Partes 1 e 2.



PARTE 1 CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS ORÇAMENTOS

A LODF estabelece no artigo 147 que: “o orçamento público, expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, será documento formal de decisões sobre a alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental”.

O Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA são os principais instrumentos de planejamento que compõem o orçamento do Distrito Federal. Instituídos por lei, tratam das diretrizes, objetivos e metas da administração pública e orientam a ação governamental na consecução das metas estabelecidas, buscando atender aos preceitos de eficiência, eficácia e economicidade. Os artigos 166, 168 e 169, todos da LODF, delinham a aplicabilidade dos instrumentos básicos, conforme transcritos a seguir:

Art. 166. O plano plurianual a ser aprovado em lei para o período de quatro anos, incluído o primeiro ano da administração subsequente, é o instrumento básico que detalha diretrizes, objetivos e metas quantificadas física e financeiramente para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas a programas de duração continuada.

[...]

Art. 168. A lei de diretrizes orçamentárias é instrumento básico que compreende as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal para o exercício subsequente e deverá:

- I – dispor sobre as alterações da legislação tributária;
- II – estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- III – servir de base para a elaboração da lei orçamentária anual;
- IV – ser proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo.

Art. 169. O orçamento anual é instrumento básico de detalhamento financeiro das receitas e das despesas para o exercício subsequente ao de sua aprovação, na forma da lei.

1.1 PLANO PLURIANUAL

O PPA 2020/2023 foi instituído pela Lei nº 6.490 de 29/01/2020, atualizada pelas Leis nº 6.624, de 06/07/2020 e nº 6.672, de 30/12/2020 e com alteração de atributos de Objetivos feita pelo Decreto nº 41.667, de 30/12/2020. Para o novo ciclo, a estrutura do PPA está composta por quatro anexos: Anexo I – Contextualização do Distrito Federal; Anexo II – Estruturação, Base Estratégica e Programas Temáticos do Plano Plurianual; Anexo III – Programas e Ações Orçamentárias; Anexo IV – Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Exercício de 2020. Sua metodologia foi alterada em alguns pontos em relação aos Planos anteriores, no propósito de promover uma organização mais lógica dos seus atributos ao destacar as ações estratégicas e estruturantes.



Em sua dimensão estratégica, a elaboração do PPA foi norteada pelo Plano Estratégico 2019/2060 do DF - PEDF, que tem como atributos: visão de futuro, missão, eixos temáticos, batalhas, resultados-chave e iniciativas (conforme metodologia OKR – Objective and Key Results). Os Programas Temáticos foram estruturados a partir da estratégia do PEDF, alinhados aos seus oito eixos temáticos: Gestão e Estratégia; Saúde; Segurança; Educação; Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Quanto às dimensões tática e operacional, o novo PPA trouxe algumas novas abordagens. Permanece a estruturação dos Programas de Governo em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (neste último, incluídas as Operações Especiais). Entretanto, ao contrário do PPA anterior, os Programas Temáticos não apresentam mais um objetivo geral. Além disto, a nova estrutura prevê, associado aos Programas Temáticos, um ou mais indicadores de impacto.

Os Programas Temáticos estão subdivididos em objetivos (anteriormente chamados objetivos específicos), aos quais estão atreladas as metas, indicadores e ações não orçamentárias e orçamentárias. Dentro dos Programas Temáticos, foi criada a figura dos objetivos regionais, que, conforme Anexo II do PPA, destinam-se a evidenciar as ações realizadas regionalmente por todas as Administrações Regionais, vinculados as áreas de recortes das políticas públicas nas quais as Regiões Administrativas têm mais atuação, como: cultura, esporte e lazer, infraestrutura, direitos humanos, desenvolvimento econômico, mobilidade urbana, agricultura e meio ambiente.

A tabela a seguir apresenta um comparativo entre a estrutura adotada no PPA 2016/2019, e a nova estrutura do PPA 2020/2023 no que diz respeito aos Programas Temáticos:

TABELA 1 – PPA 2016/2019 x PPA 2020/2023 – ESTRUTURA METODOLÓGICA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

PPA 2016/2019	PPA 2020/2023
OBJETIVO GERAL	-
CONTEXTUALIZAÇÃO	CONTEXTUALIZAÇÃO
-	INDICADOR DE IMPACTO
OBJETIVO ESPECÍFICO	OBJETIVO
UNIDADE RESPONSÁVEL	UNIDADE RESPONSÁVEL
CARACTERIZAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO
METAS PARA OS 4 ANOS	METAS PARA OS 4 ANOS
INDICADORES	INDICADORES
AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS/AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS	AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS/AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DA LEI Nº5.602/2015 E ALTERAÇÕES E LEI Nº6490/2020 E ALTERAÇÕES.



O PPA vigente manteve a tendência já observada no PPA anterior de redução na quantidade de Programas Temáticos inseridos em sua estrutura, que se tornaram, por sua vez, mais complexos e abrangentes ao longo dos anos, entretanto, com acréscimo de 24 objetivos em relação ao PPA 2016/2019. Vale observar que a atual denominação de Objetivo é o que mais se assemelha à antiga estrutura de Programa de Governo, presente no ciclo iniciado em 2008.

Para cada Programa Temático está associado pelo menos um Programa de Gestão, mudança significativa com relação ao modelo passado. Os Programas Temáticos 6203, Gestão para Resultados, e 6204, Atuação Legislativa, apresentam, cada um, dois Programas de Gestão a eles associados. Vale destacar a criação do Programa 8205 – Regional - Gestão e Manutenção, associado ao Programa 6203, destinado às ações de apoio à gestão das Administrações Regionais, no sentido de demonstrar a execução de tais despesas regionalmente. No total, o novo PPA traz 17 Programas de Gestão, como ilustra a Tabela 2 a seguir.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS PPAS AO LONGO DOS CICLOS

2008/2011	2012/2015	2016/2019	2020/2023
101 PROGRAMAS DE GOVERNO	10 PROGRAMAS DE GESTÃO E 32 PROGRAMAS TEMÁTICOS, DETALHADOS EM 126 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	3 PROGRAMAS DE GESTÃO E 13 PROGRAMAS TEMÁTICOS, DETALHADOS EM 74 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17 PROGRAMAS DE GESTÃO E 15 PROGRAMAS TEMÁTICOS, DETALHADOS EM 97* OBJETIVOS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS PLANOS PLURIANUAIS PUBLICADOS

* EXCLUSÃO DO OBJETIVO O222 APÓS A REVISÃO PELA LEI Nº 6.672, DE 30/12/2020.

Na Tabela 3 são apresentados os valores do PPA 2020/2023 para o exercício de 2020, divididos por tipo de Programa e por fonte de recurso. Para efeito de elaboração do PPA utilizou-se o termo “Fonte Tesouro” para relacionar todos os valores a serem consignados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, enquanto que o termo “Outras Fontes” representa os recursos provenientes do Orçamento de Investimentos, de convênios e de contratos de empréstimos. Ressalta-se que o Orçamento de Dispendio das Estatais não está incluído no PPA.

TABELA 3 – VALORES DO PPA 2020/2023 PARA O EXERCÍCIO 2020

R\$ 1.000,00

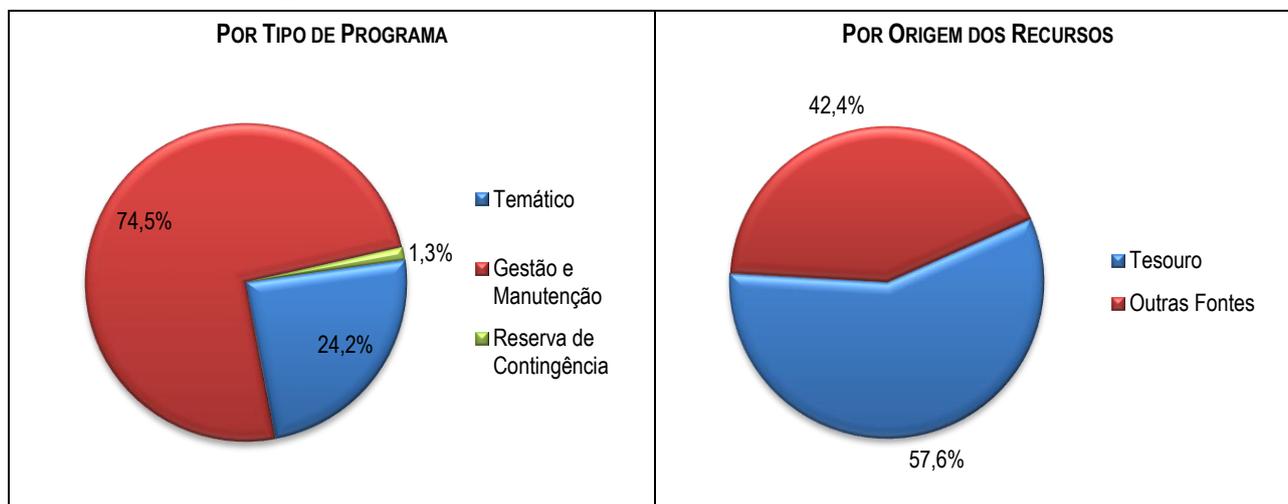
TIPO DE PROGRAMA	FONTE DE RECURSOS		TOTAL
	TESOURO	OUTRAS FONTES	
TEMÁTICO	6.105.611	4.341.771	10.447.382
GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO	18.150.827	13.945.299	32.096.126
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	560.905	0	560.905
TOTAL	24.817.343	18.287.070	43.104.413

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO BANCO DE DADOS PPA 2020/2023 DO DISCOVERER – DADOS EXTRAÍDOS EM 25/02/2021.

Observação: Para a extração dos dados foi utilizada a fase 2 do PPA (Lei PPA) – Status 0.

A Figura 1 ilustra as informações contidas na Tabela 3, apresentando a distribuição percentual dos recursos, por tipo de Programa e por fonte.

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS VALORES PREVISTOS NO PPA



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO BANCO DE DADOS PPA 2020/2023 DO DISCOVERER – DADOS EXTRAÍDOS EM 25/02/2021.

Observa-se que a atividade finalística do Governo, caracterizada pela execução dos Programas Temáticos, representou 24,2% do total dos recursos previstos no PPA para 2020.

Em substituição às cinco Diretrizes presentes no PPA anterior, o Plano Plurianual 2020/2023 definiu oito Eixos Temáticos, mantendo seu alinhamento com o Plano Estratégico do Distrito Federal – PEDF 2019/2060:

- Gestão e Estratégia
- Saúde
- Segurança Pública
- Educação
- Desenvolvimento Econômico
- Desenvolvimento Social
- Desenvolvimento Territorial
- Meio Ambiente

Na Tabela 4 é apresentada a vinculação entre os Programas Temáticos e os Eixos Temáticos, conforme informação extraída do Anexo II do PPA 2020/2023.



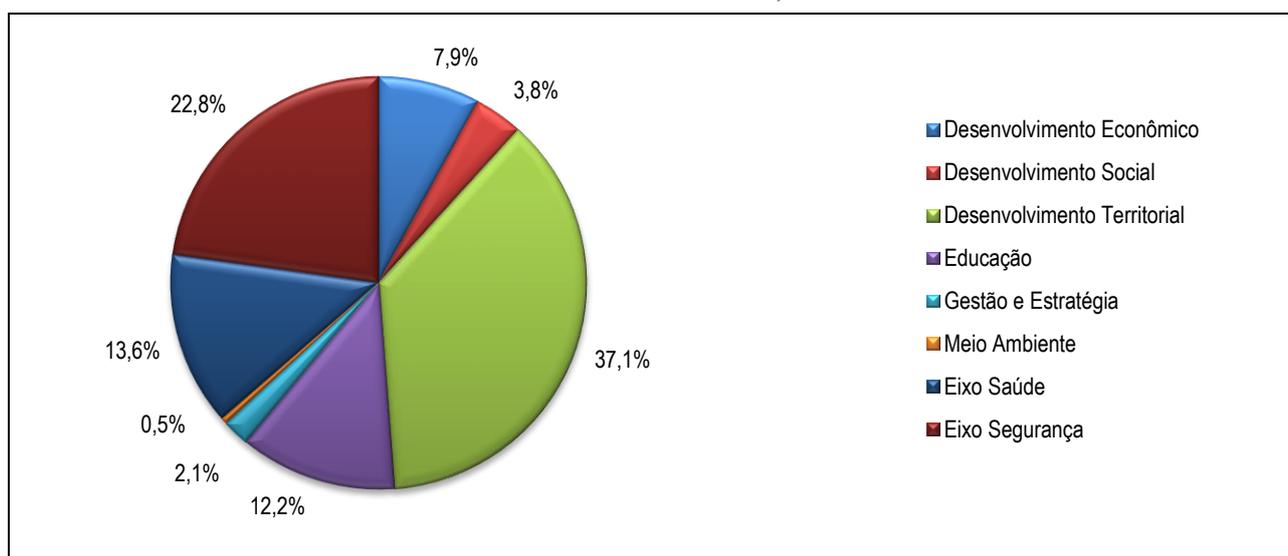
TABELA 4 – VINCULAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS TEMÁTICOS E EIXOS TEMÁTICOS

EIXO TEMÁTICO		PROGRAMA TEMÁTICO	
CÓD.	DESCRIÇÃO	CÓD.	DESCRIÇÃO
1	GESTÃO E ESTRATÉGIA	6203	GESTÃO PARA RESULTADOS
		6204	ATUAÇÃO LEGISLATIVA
2	SAÚDE	6202	SAÚDE EM AÇÃO
3	SEGURANÇA PÚBLICA	6217	SEGURANÇA PARA TODOS
4	EDUCAÇÃO	6221	EDUCA DF
5	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
		6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL
6	DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6228	ASSISTÊNCIA SOCIAL
		6211	DIREITOS HUMANOS
7	DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	6208	TERRITÓRIOS, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS
		6209	INFRAESTRUTURA
		6206	ESPORTE E LAZER
		6216	MOBILIDADE URBANA
		6219	CAPITAL CULTURAL
8	MEIO AMBIENTE	6210	MEIO AMBIENTE

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO ANEXO II DO PPA 2020/2023

Na Figura 2 é apresentada a distribuição dos valores atribuídos aos Programas Temáticos, por Eixo Temático, para o exercício 2020.

FIGURA 2 – RECURSOS REFERENTES AOS PROGRAMAS TEMÁTICOS, POR EIXO TEMÁTICO – PPA EXERCÍCIO 2020



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SIGGO - BANCO DE DADOS PPA 2020/2023 – EXTRAÇÃO DISCOVERER – DADOS EXTRAÍDOS EM 25/02/2021.



1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o instrumento básico de planejamento que estabelece metas e prioridades governamentais, orienta a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual e define normas que garantam o equilíbrio entre receita e despesa. A LDO para o exercício de 2020 foi instituída pela Lei nº 6.352, de 07 de agosto de 2019, e alterada pelas Leis nos 6.453/2019, 6.464/2019, 6.485/2020, 6.636/2020, 6.530/2020, 6.547/2020, 6.524/2020, 6.596/2020, 6.751/2020, 6.697/2020, 6.773/2020 e 6.774/ 2020.

A LDO/2020 especificou, em seu Anexo I – Metas e Prioridades (conforme publicado no Anexo IV da Lei nº 6.490 de 29/01/2020, que instituiu o PPA 2020/2023), 66 Subtítulos Prioritários, distribuídos em 12 Programas Temáticos, conforme apresentados na tabela a seguir.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS ENTRE OS PROGRAMAS DE GOVERNO

Cód.	PROGRAMA	QUANT. SUBT. PRIORITÁRIOS	% DO TOTAL
	DESCRIÇÃO		
6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL	1	2%
6202	SAÚDE EM AÇÃO	7	11%
6203	GESTÃO PARA RESULTADOS	1	2%
6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2	3%
6208	TERRITÓRIOS, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	5	8%
6209	INFRAESTRUTURA	12	18%
6210	MEIO AMBIENTE	3	5%
6211	DIREITOS HUMANOS	2	3%
6216	MOBILIDADE URBANA	8	12%
6217	SEGURANÇA PÚBLICA	1	2%
6221	EDUCA DF	20	30%
6228	ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	6%
TOTAL		66	100%

FONTE: ANEXO IV DA LEI Nº 6.490 DE 29/01/2020 E ALTERAÇÕES POSTERIORES.

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF

A Lei Orçamentária Anual – LOA estima as receitas e autoriza as despesas para o exercício financeiro a que se destina, devendo ser compatível com o PPA e com a LDO.

A LOA/2020 foi legitimada pela Lei nº 6.482, de 9 de janeiro de 2020, e contemplou todos os programas previstos no PPA para o exercício de 2020 (15 Temáticos e 17 de Gestão), além do Programa para Operação Especial e do Programa para Reserva de Contingência. A referida Lei contempla três esferas orçamentárias: Fiscal, Seguridade Social e Investimento.



Cabe ressaltar que entre 2015 e 2016 os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF destinados ao apoio da saúde e educação foram executados diretamente no SIGGo; no entanto, a partir de 2017, por força do Acórdão nº 2.334/2016 do Tribunal de Contas da União – TCU, esses recursos voltaram a ser executados no SIAFI.

Apesar de não integrarem a LOA distrital, os recursos do FCDF são geridos pelo GDF e utilizados para a manutenção da segurança e para o apoio nas áreas de saúde e educação. Devido à sua expressiva materialidade, devem ser considerados na análise do orçamento distrital.

Na Tabela 6 são apresentadas as Dotações Iniciais, as Despesas Autorizadas e os valores liquidados por esfera orçamentária, detalhados pela localização da autorização legislativa da despesa (LOA/DF ou FCDF).

TABELA 6 – EXECUÇÃO FINANCEIRA LOA 2020 E FCDF, POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ 1.000,00

CÓDIGO	ESFERA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)	LIQUIDADO (C)		(C/B)
		VALOR	% *	VALOR	% *	%	VALOR	% *	%
1	FISCAL	25.830.594	59,6	26.642.391	57,6	103,1	23.002.437	57,2	86,3
	LOA/DF	17.714.525	40,9	18.977.423	41,0	107,1	15.411.251	38,3	81,2
	FCDF	8.116.069	18,7	7.664.968	16,6	94,4	7.591.186	18,9	99,0
2	SEGURIDADE SOCIAL	15.914.415	36,7	18.149.468	39,2	114,0	16.724.874	41,6	92,2
	LOA/DF	8.292.862	19,1	10.116.451	21,9	122,0	8.818.555	21,9	87,2
	FCDF	7.621.553	17,6	8.033.017	17,4	105,4	7.906.319	19,7	98,4
SUBTOTAL FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL		41.745.009	96,3	44.791.859	96,8	107,3	39.727.311	98,8	88,7
3	INVESTIMENTO (LOA/DF)	1.583.413	3,7	1.479.877	3,2	93,5	470.704	1,2	31,8
TOTAL		43.328.422	100,0	46.271.736	100,0	106,8	40.198.015	100,0	86,9

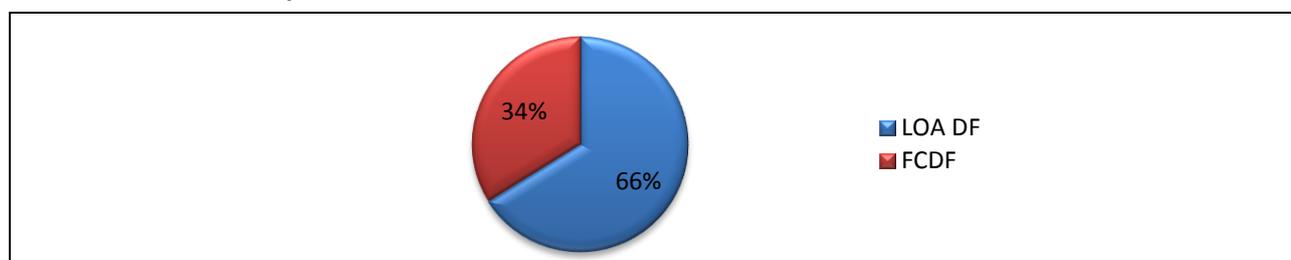
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 26/02/2021; DADOS DO FCDF: SIGA BRASIL – 16/02/2021.

*Percentual do valor de cada linha em relação ao Total.

Dentre as esferas orçamentárias, observa-se que o Orçamento de Investimento apresenta o menor percentual de execução em relação à Despesa Autorizada.

Na figura a seguir apresenta-se a distribuição da Despesa Autorizada entre a LOA do Distrito Federal – LOA/DF (R\$ 30,6 bilhões) e o FCDF (R\$ 15,7 bilhões).

FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE LOA/DF E FCDF



FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 26/02/2021.



1.3.1 EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Na Tabela 7 é apresentada a execução orçamentário-financeira dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, do Programa para Operação Especial e da Reserva de Contingência, presentes nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da LOA do Distrito Federal.

TABELA 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA – PROGRAMAS DE GESTÃO– LOA/DF R\$ 1.000,00

CÓDIGO	PROGRAMA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA		(B/A) %	EMPENHADO (C)	(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
			VALOR (B)	% *					
8201	AGRICULTURA - GESTÃO E MANUTENÇÃO	176.020	173.858	0,9	98,8	168.442	96,9	167.313	96,2
8202	SAÚDE - GESTÃO E MANUTENÇÃO	2.261.679	2.441.327	12,5	107,9	2.332.807	95,6	2.257.945	92,5
8203	GESTÃO PARA RESULTADOS - GESTÃO E MANUTENÇÃO	1.544.031	1.615.486	8,2	104,6	1.503.706	93,1	1.454.476	90,0
8204	LEGISLATIVO - GESTÃO E MANUTENÇÃO	563.252	526.944	2,7	93,6	508.465	96,5	471.262	89,4
8205	REGIONAL - GESTÃO E MANUTENÇÃO	182.957	197.152	1,0	107,8	180.679	91,6	178.196	90,4
8206	ESPORTE E LAZER - GESTÃO E MANUTENÇÃO	19.964	17.880	0,1	89,6	17.090	95,6	17.015	95,2
8207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - GESTÃO E MANUTENÇÃO	102.223	76.261	0,4	74,6	57.574	75,5	52.750	69,2
8208	DESENVOLVIMENTO URBANO - GESTÃO E MANUTENÇÃO	262.972	259.621	1,3	98,7	250.828	96,6	246.060	94,8
8209	INFRAESTRUTURA - GESTÃO E MANUTENÇÃO	590.567	592.747	3,0	100,4	576.943	97,3	562.461	94,9
8210	MEIO AMBIENTE - GESTÃO E MANUTENÇÃO	148.489	160.198	0,8	107,9	150.638	94,0	147.916	92,3
8211	DIREITOS HUMANOS - GESTÃO E MANUTENÇÃO	597.464	629.077	3,2	105,3	604.588	96,1	599.522	95,3
8216	MOBILIDADE URBANA - GESTÃO E MANUTENÇÃO	529.073	567.204	2,9	107,2	521.060	91,9	512.928	90,4
8217	SEGURANÇA - GESTÃO E MANUTENÇÃO	650.025	756.853	3,9	116,4	724.732	95,8	708.116	93,6
8219	CULTURA - GESTÃO E MANUTENÇÃO	76.604	78.154	0,4	102,0	72.512	92,8	71.536	91,5
8221	EDUCAÇÃO - GESTÃO E MANUTENÇÃO	3.941.797	4.158.769	21,2	105,5	4.155.325	99,9	4.135.487	99,4
8228	ASSISTÊNCIA SOCIAL - GESTÃO E MANUTENÇÃO	213.168	199.921	1,0	93,8	196.017	98,0	193.380	96,7
8231	CONTROLE EXTERNO - GESTÃO E MANUTENÇÃO	378.900	331.724	1,7	87,5	329.485	99,3	323.556	97,5
SUBTOTAL PROGRAMAS DE GESTÃO		12.239.185	12.783.176	65,3	104,4	12.350.891	96,6	12.099.919	94,7
1	OPERAÇÃO ESPECIAL	5.969.567	6.482.017	33,1	108,6	5.829.312	89,9	5.723.293	88,3
9999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	578.209	322.887	1,6	55,8	0	0,0	0	0,0
TOTAL		18.786.961	19.588.080	100,0	104,3	18.180.203	92,8	17.823.212	91,0

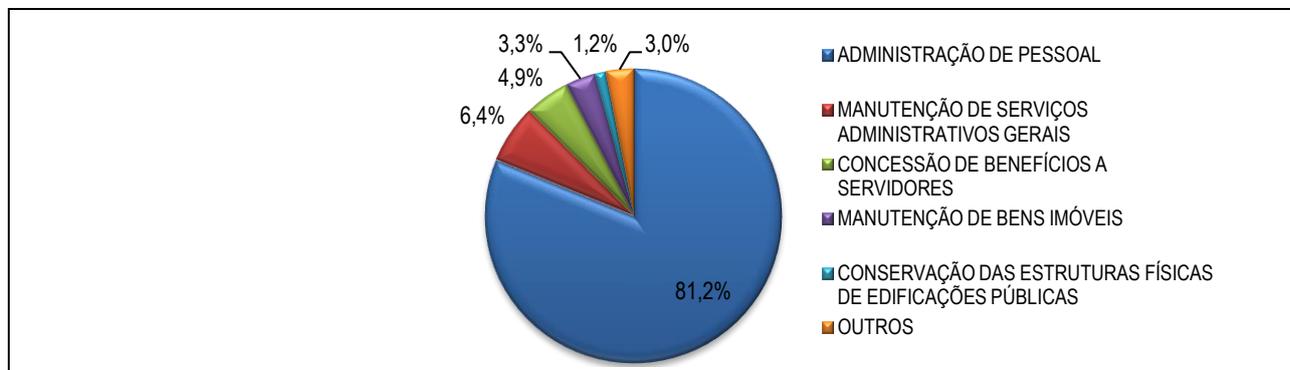
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 25/02/2021.

*Percentual de cada Programa em relação ao total dos Programas de Gestão.

Observa-se o elevado percentual de execução, tanto orçamentário quanto financeiro, associado aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Isso deve-se, principalmente, à situação demonstrada na figura a seguir.



FIGURA 4 – PARTICIPAÇÃO DAS AÇÕES NA DESPESA AUTORIZADA DOS PROGRAMAS DE GESTÃO NA LOA/DF



FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 26/02/2021.

Um total de 86,1% da Despesa Autorizada para os Programas de Gestão está concentrado nas Ações “Administração de Pessoal” e “Concessão de Benefícios a Servidores”. Esse tipo de gasto representa obrigação constitucional e legal do ente, não podendo ser objeto de contingenciamento, resultando no elevado percentual de execução do referido tipo de Programa.

Na Tabela 8 é apresentada a execução orçamentário-financeira dos Programas Temáticos, presentes nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na LOA/DF.

TABELA 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA – PROGRAMAS TEMÁTICOS LOA/DF

R\$ 1.000,00

CÓDIGO	PROGRAMA TEMÁTICO DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA		(B/A) %	EMPENHADO (C)	(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
			VALOR (B)	% *					
6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL	17.070	55.628	0,6%	325,9	21.046	37,8	19.564	35,2
6202	SAÚDE EM AÇÃO	1.339.084	2.339.392	24,6%	174,7	2.027.977	86,7	1.846.986	79,0
6203	GESTÃO PARA RESULTADOS	258.711	434.479	4,6%	167,9	351.065	80,8	292.760	67,4
6204	ATUAÇÃO LEGISLATIVA	3.858	502	0,0%	13,0	293	58,5	289	57,6
6206	ESPORTE E LAZER	111.090	84.472	0,9%	76,0	47.669	56,4	42.093	49,8
6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	435.069	359.716	3,8%	82,7	232.078	64,5	154.478	42,9
6208	TERRITÓRIO, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	151.083	218.327	2,3%	144,5	36.950	16,9	25.012	11,5
6209	INFRAESTRUTURA	1.298.479	1.368.857	14,4%	105,4	1.053.677	77,0	903.675	66,0
6210	MEIO AMBIENTE	44.537	62.584	0,7%	140,5	29.410	47,0	25.287	40,4
6211	DIREITOS HUMANOS	179.684	206.299	2,2%	114,8	60.829	29,5	51.570	25,0
6216	MOBILIDADE URBANA	1.209.367	1.506.617	15,8%	124,6	1.043.322	69,2	953.409	63,3
6217	SEGURANÇA PÚBLICA	465.205	703.030	7,4%	151,1	415.916	59,2	342.519	48,7
6219	CAPITAL CULTURAL	128.463	184.983	1,9%	144,0	115.535	62,5	91.534	49,5
6221	EDUCA-DF	1.333.305	1.592.625	16,8%	119,4	1.435.298	90,1	1.322.395	83,0
6228	ASSISTÊNCIA SOCIAL	235.422	388.284	4,1%	164,9	343.845	88,6	335.022	86,3
TOTAL		7.210.426	9.505.794	100,0	131,7	7.214.911	75,9	6.406.593	67,4

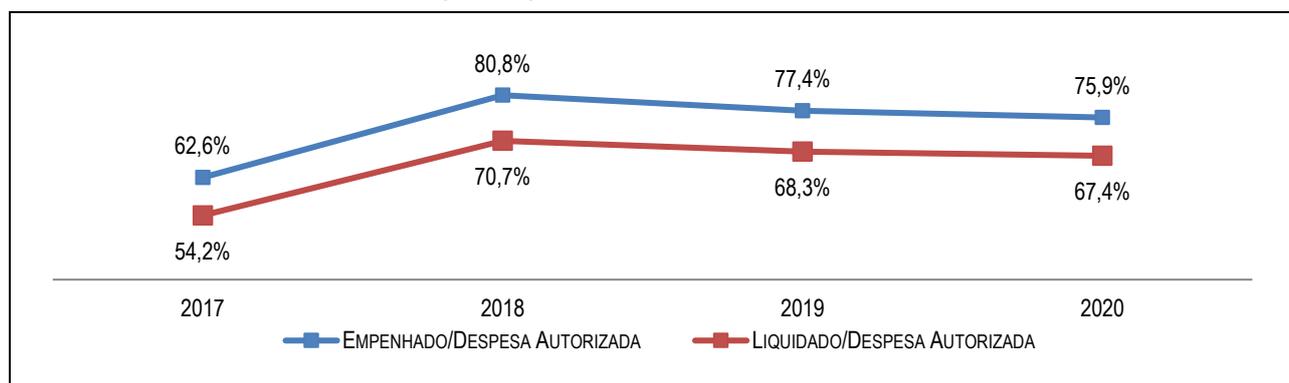
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 26/02/2021.

*Percentual de cada Programa em relação ao total dos Programas Temáticos.



Observa-se que os percentuais das execuções orçamentário-financeira associados aos Programas Temáticos atingiram números inferiores aos dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esse fato demonstra a limitada atuação governamental nas áreas finalísticas, quando comparada à área meio, especialmente impactadas em 2020 pela pandemia provocada pelo Coronavírus – COVID 19. Nota-se, inclusive, uma ligeira queda nos percentuais de execução da despesa autorizada para 2020, em relação aqueles verificados para 2019, tanto no tocante ao percentual empenhado quanto no tocante ao percentual liquidado, conforme demonstrado a seguir:

FIGURA 5 – PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS



FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 25/02/2021.

Em relação ao FCDF, a Lei Orçamentária Anual da União consigna créditos à Unidade Orçamentária 73901 – Fundo Constitucional do Distrito Federal, que é responsável por liberar os recursos para empenho e liquidação pelas Unidades Gestoras – UGs das áreas de Segurança, Saúde e Educação do Distrito Federal. Dessa forma, a Dotação Inicial e a Despesa Autorizada ficam concentradas na UG 170392 – Fundo Constitucional do Distrito Federal, enquanto que o empenho e a liquidação são realizados pelas UGs das áreas finalísticas, conforme apresentado na tabela a seguir:

TABELA 9 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA – FCDF

R\$ 1.000,00

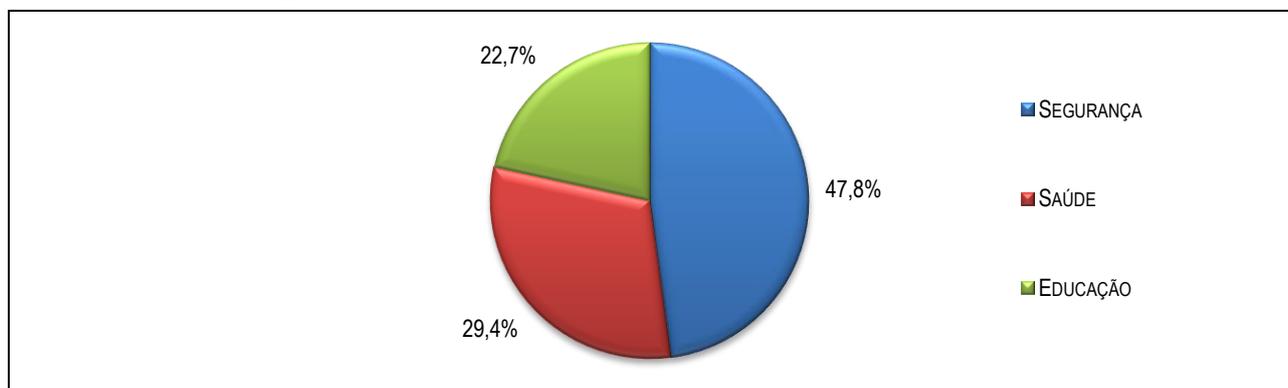
CÓDIGO	GRUPO DA DESPESA / DETALHAMENTO DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA (B)	(B/A) %	EMPENHADO		(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
					VALOR (C)	% *			
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13.447.115	13.707.247	101,9	13.707.169	87,3	100,0	13.697.269	99,9
	SEGURANÇA	6.360.368	6.558.283	103,1	6.558.205	41,8	100,0	6.548.305	99,8
	SAÚDE	4.045.197	4.032.901	99,7	4.032.901	25,7	100,0	4.032.901	100,0
	EDUCAÇÃO	3.041.549	3.116.063	102,4	3.116.063	19,9	100,0	3.116.063	100,0
2	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.064.729	1.925.302	93,2	1.924.670	12,3	100,0	1.760.720	91,5
3	INVESTIMENTOS	225.778	65.437	29,0	65.436	0,4	100,0	39.516	60,4
TOTAL		15.737.622	15.697.985	99,7	15.697.275	100,0	100,0	15.497.505	98,7

FONTE: SIGA BRASIL – 18/01/2021 E [HTTPS://WWW.SIOP.PLANEJAMENTO.GOV.BR/](https://www.siop.planejamento.gov.br/) (PAINEL DO ORÇAMENTO) – 26/01/2021.

*Percentual de cada linha em relação ao total.

Na figura a seguir apresenta-se a distribuição dos valores empenhados entre as três áreas que utilizam recursos do FCDF, para despesas de pessoal e encargos sociais.

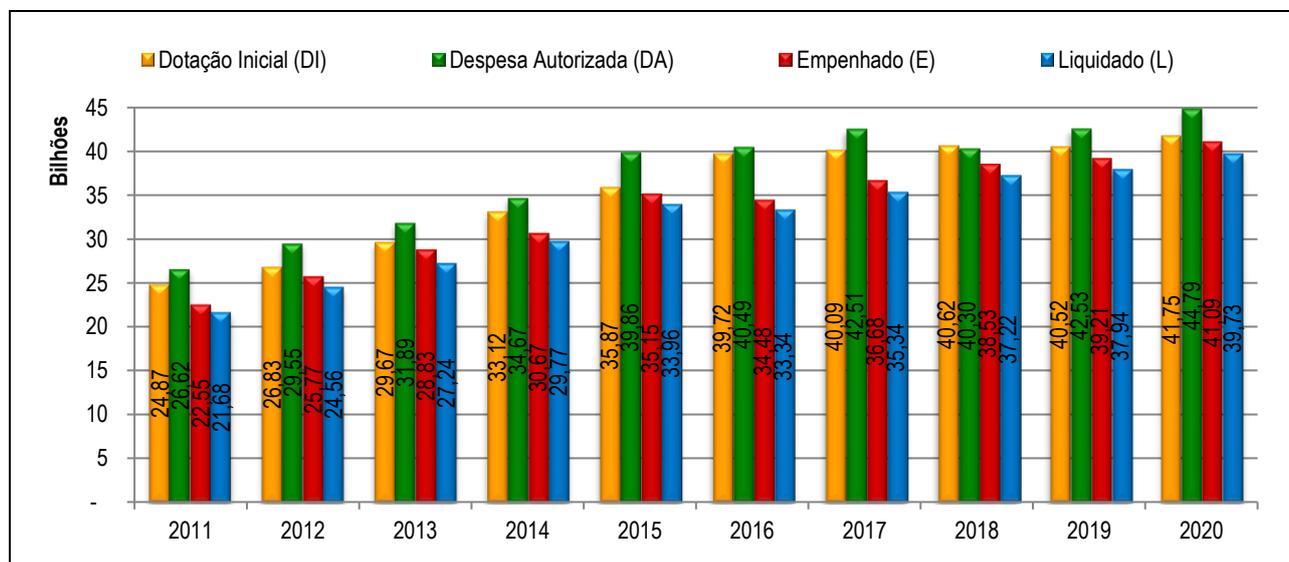
FIGURA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS EMPENHOS NO FCDF – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS



FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 18/01/2021.

Na Figura 7 é apresentada a série histórica dos últimos 10 anos da execução orçamentário-financeira dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, incluindo os programas de Operação Especial e de Reserva de Contingência e os valores provenientes do FCDF, em valores absolutos.

FIGURA 7 – SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA – 2011 A 2020



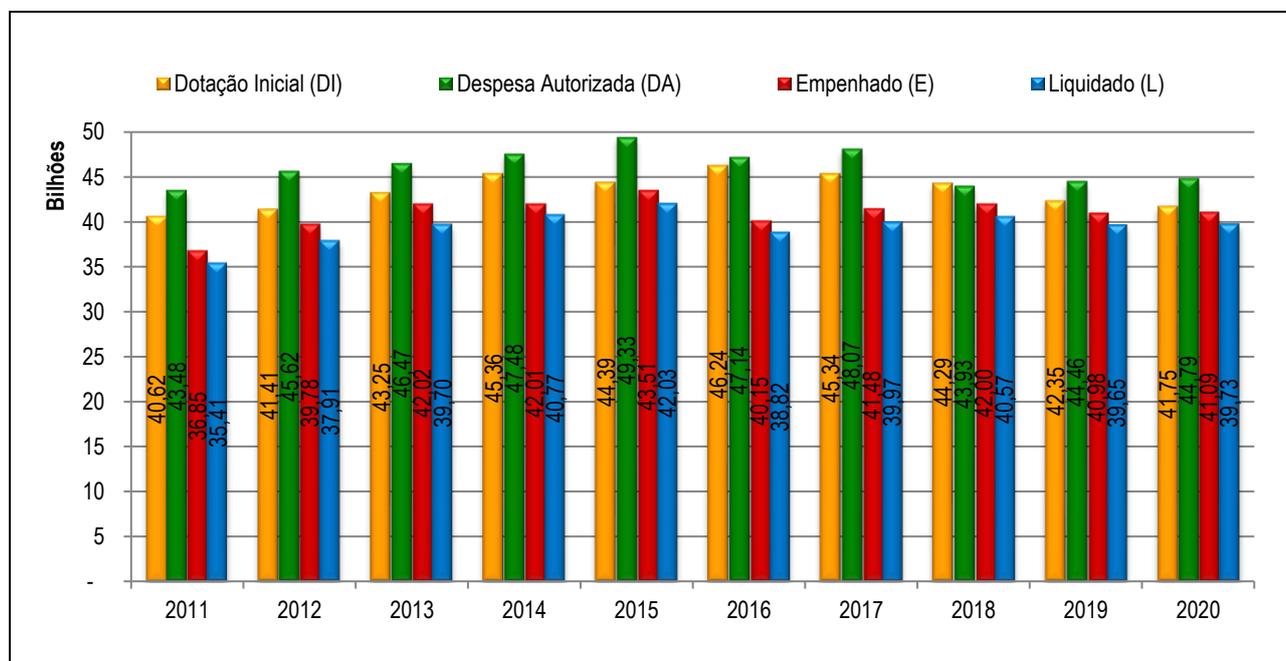
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 19/01/2021.

Seguindo o comportamento normal dentro da série histórica, a despesa autorizada apresentou acréscimo com relação à dotação inicial prevista, comportamento que apresentou exceção apenas no exercício de 2018. Comparando os parâmetros exibidos na Figura 7, observa-se que todos tiveram ligeiro crescimento nominal em relação a 2019.



Na Figura 8 é apresentada, para os últimos 10 anos a execução corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

FIGURA 8 – SÉRIE HISTÓRICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA CORRIGIDA PELO IPCA



Fonte: SIGGo/DISCOVERER – 20/01/2021; índice de correção para o IPCA disponível em http://www.portaldefinancas.com/ipca_ibge.htm

Observa-se que, para os valores corrigidos, o exercício de 2020 apresentou acréscimo com relação aos valores de 2019 para a despesa autorizada, despesa empenhada e liquidada. A Dotação inicial apresentou ligeiro decréscimo com relação ao exercício passado.

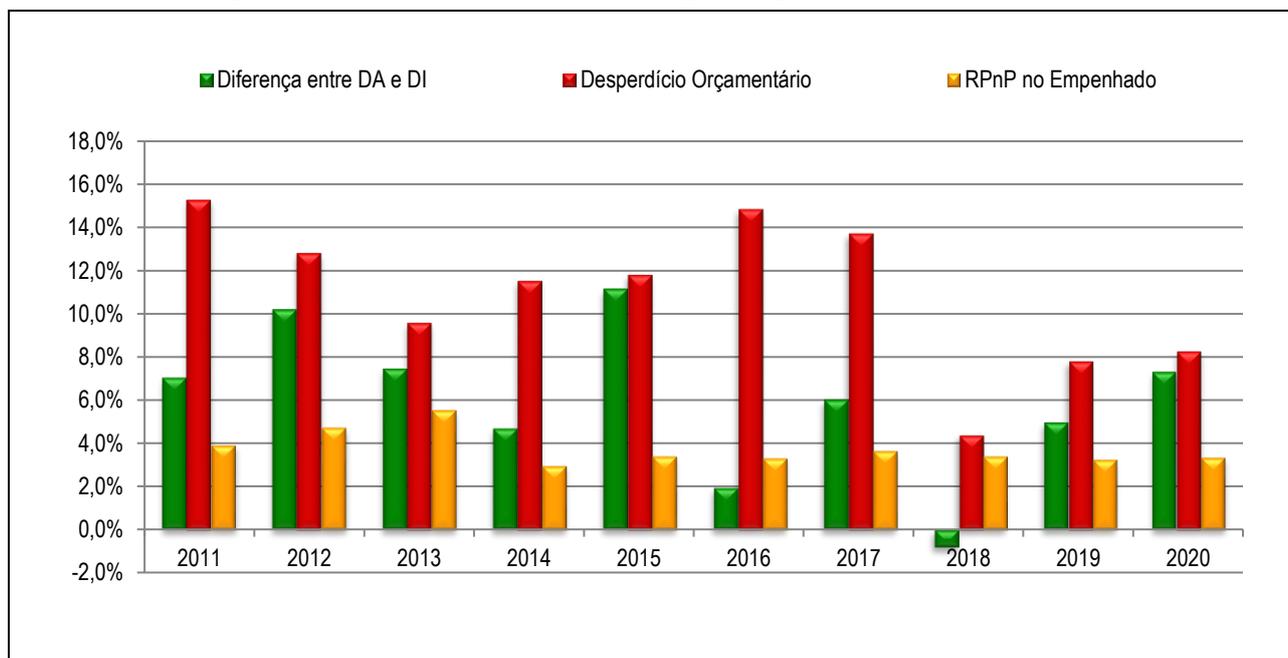
Conceitualmente, a Despesa Autorizada – DA representa os recursos efetivamente disponíveis para empenho pelos gestores. No entanto, verifica-se que algumas fontes de recursos que alimentam a DA durante o exercício, embora previstas mediante a assinatura de convênios ou contratos de empréstimo, não chegam a se concretizar devido ao não cumprimento das cláusulas condicionantes ou por não haver previsão para liberação da integralidade dos recursos no exercício. Esse fato gera distorção do campo “Despesa Autorizada” e a ideia equivocada de que os gestores estão deixando de utilizar recursos disponíveis.

A partir de 2018 houve uma mudança no processo de elaboração e revisões da LOA, para inserir na Dotação Inicial e na Despesa Autorizada apenas os recursos de operações de crédito previstos para liberação no exercício. E, a partir de 2019, também houve alteração na metodologia das projeções, em especial para as receitas de convênios, as quais passaram a ser feitas por meio de cálculos das séries históricas das execuções, atualizadas pelos indicadores macroeconômicos. Essas



receitas passaram a ser convalidadas, ou contestadas e corrigidas, pelos Órgãos ou Entidades responsáveis. Essa alteração metodológica teve reflexo imediato no “desperdício orçamentário”, conforme ilustrado na Figura 9.

FIGURA 9 – RELAÇÕES ENTRE OS PARÂMETROS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA



FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 20/01/2021

DA – Despesa Autorizada

DI – Dotação Inicial

DESPERDÍCIO ORÇAMENTÁRIO = (DA – Empenhado) / DA

RPNP NO EMPENHADO= Percentual de Restos a Pagar não Processados nos valores empenhados ao final do exercício

Observa-se que, em 2020, o “Desperdício Orçamentário” apresentou ligeiro acréscimo em relação ao exercício de 2019, acréscimo este mais significativo quando comparado ao exercício de 2018, mas se manteve abaixo do verificado no período 2011/2017. Já o percentual de empenhos inscritos em Restos a Pagar Não Processados manteve o patamar observado nos últimos exercícios.

1.3.2 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

Na Tabela 10 é apresentada a execução orçamentário-financeira associada ao Orçamento de Investimento – OI no exercício de 2020.



TABELA 10 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA POR PROGRAMA DE GOVERNO - OI R\$ 1.000,00

CÓDIGO	PROGRAMA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA		(B/A) %	LIQUIDADO (C)	(C/B) %
			VALOR (B)	% *			
PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO							
8201	AGRICULTURA	33.300,0	33.300,0	2,3	100,0	5.522,5	16,6
8208	DESENVOLVIMENTO URBANO	14.004,3	4.776,3	0,3	34,1	3.883,6	81,3
8209	INFRAESTRUTURA	55.628,7	56.580,7	3,8	101,7	25.374,8	44,8
SUBTOTAL PROGRAMAS DE GESTÃO		102.933,0	94.657,0	6,4	92,0	34.780,9	36,7
PROGRAMAS TEMÁTICOS							
6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL	50,0	4,0	0,0	8,0	0,0	0,0
6206	ESPORTE E LAZER	15.834,8	12.370,4	0,8	78,1	11.354,7	91,8
6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	391.042,0	381.128,0	25,8	97,5	57.466,2	15,1
6208	TERRITÓRIO, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	147.290,6	89.633,0	6,1	60,9	68.497,8	76,4
6209	INFRAESTRUTURA	882.450,9	866.158,1	58,5	98,2	294.934,7	34,1
6210	MEIO AMBIENTE	18.312,0	13.540,2	0,9	73,9	755,6	5,6
6216	MOBILIDADE URBANA	1.000,0	3.729,4	0,3	372,9	2.913,9	78,1
6221	EDUCA DF	24.500,0	18.656,7	1,3	76,1	0,0	0,0
SUBTOTAL PROGRAMAS TEMÁTICOS		1.480.480,3	1.385.219,9	93,6	93,6	435.922,9	31,5
TOTAL GERAL		1.583.413,3	1.479.876,9	100,0	93,5	470.703,7	31,8

FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 20/01/2021.

*Percentual de cada linha em relação ao total.

Observa-se que o percentual de execução dos Programas Temáticos no OI, de 31,5%, foi inferior ao apurado para os Programas Temáticos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, de 67,4%, tomando como base os valores liquidados (Tabela 8).

1.3.3 EXECUÇÃO FÍSICA REGISTRADA NO SAG

Tanto o PPA, quanto a LDO e a LOA estabelecem metas físicas (produto + unidade de medida + quantidade prevista) para suas Ações e Subtítulos. O Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG/SIGGo é utilizado para formalizar o planejamento e acompanhar a execução física das Ações orçamentárias e Subtítulos por meio do cadastramento de Etapas, as quais possuem, entre outros campos, “unidade de medida”, “quantidade prevista” e “etapa realizada”. Esse último campo deve ser atualizado bimestralmente com a informação da realização física referente à descrição da Etapa.

Até 2014, as Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG exigiam que todos os Programas de Trabalho – PTs com Despesa Autorizada não nula deveriam ter pelo menos uma etapa cadastrada no sistema. Dessa forma, o sistema funcionava como um instrumento do planejamento da execução física das unidades, uma vez que elas eram obrigadas a formalizar, no início do ano, o que pretendiam realizar com os recursos autorizados em cada PT.



Em 2015, a instrução às unidades foi alterada, passando a orientar o cadastramento de etapas apenas para os PTs com empenhos emitidos. Dessa forma, percebe-se que o SAG deixou de refletir o planejamento e passou a ser apenas uma ferramenta para acompanhamento dos projetos e atividades já contratados.

Em 2018, como forma de devolver ao SAG a característica de um sistema de planejamento da execução física das ações, as regras para cadastramento de etapas voltaram a ser similares às vigentes até 2014, sendo esta a metodologia aplicada em 2020, conforme pode ser observado no subtópico 2.8.1 das Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no SAG – 2020 (disponível em <http://www.economia.df.gov.br>), transcrito parcialmente a seguir:

2.8.1. ETAPAS QUE DEVEM SER CADASTRADAS

Todos os subtítulos constantes da Lei Orçamentária Anual deverão conter, no mínimo, uma etapa cadastrada no SAG no decorrer do exercício, observando-se o que foi planejado, exceto aqueles inseridos por meio de emenda parlamentar que não apresentaram empenho, da seguinte forma:

I. No primeiro bimestre, deverão ser cadastradas etapas nos casos de:

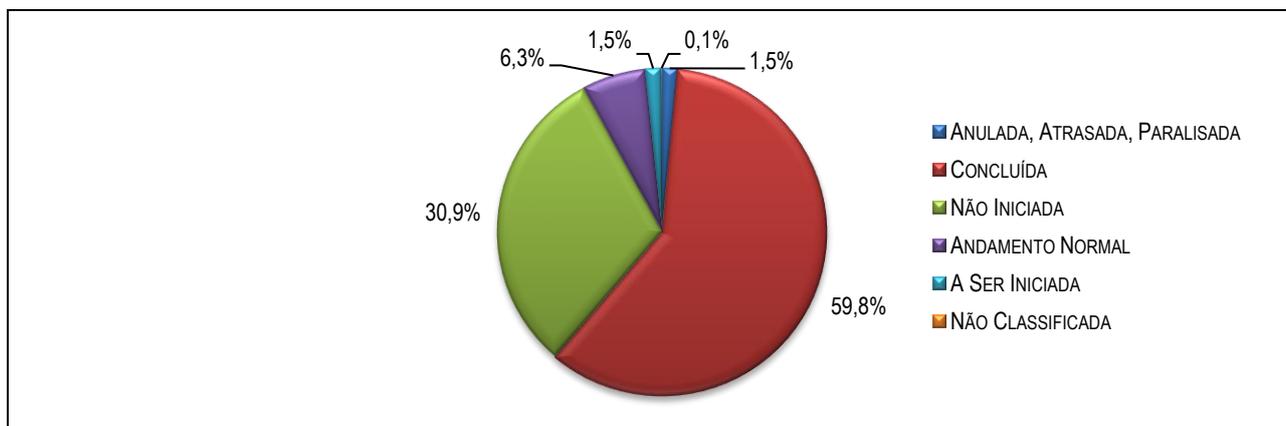
- programas de trabalho com valores empenhados (institucionais e emendas parlamentares);
- etapas procedentes de ano anterior (ações do tipo projeto que permaneceram no 6º bimestre/2019 nos estágios “NO – Andamento Normal”, “PA – Paralisada” e “AT – Atrasada”).

II. A partir do 2º bimestre, deverão ser cadastradas etapas para:

- demais programas de trabalho contidos na Lei Orçamentária Anual (institucionais), independentemente da ocorrência de empenho;
- emendas parlamentares que tiverem empenho, exceto se já cadastradas no 1º bimestre;

Seguindo essa nova regra, em 2020, foram registradas no SAG um total de 3.240 etapas (dados de 18/02/2021), dentre Programas de Operações Especiais, Gestão e Temáticos, sendo apresentada na Figura 10 a distribuição estatística de seus estágios para o sexto bimestre.

FIGURA 10 - ESTÁGIO DAS ETAPAS CADASTRADAS NO SAG – BIMESTRE 6º/2020



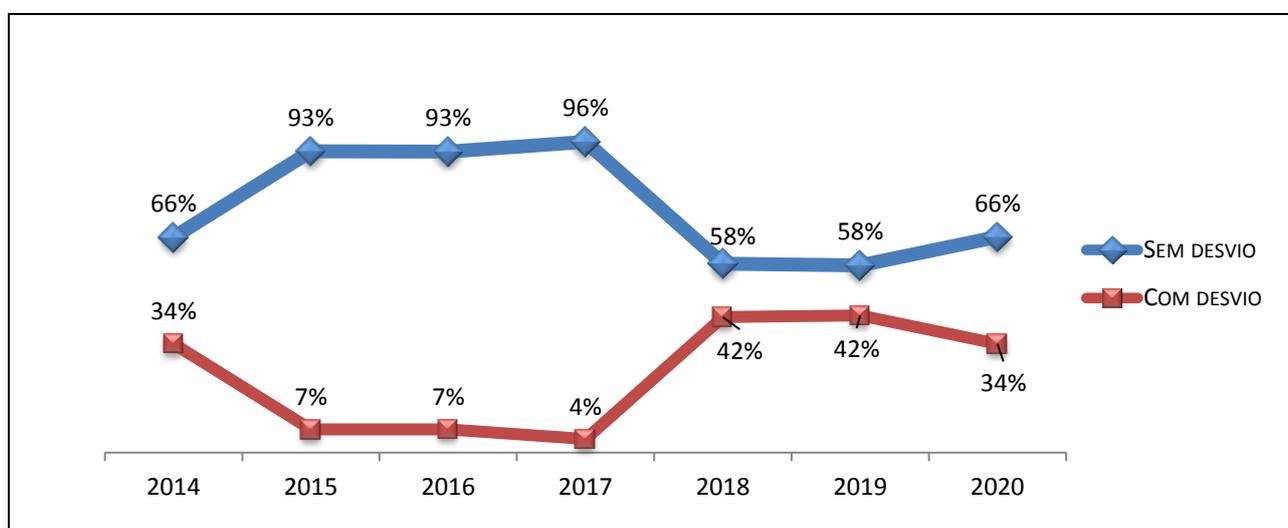
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 18/02/2021.



Em 2019, no fechamento do 6º bimestre, uma única etapa foi cadastrada como “A ser Iniciada”. Em 2020, na data de extração, 50 etapas fecharam o sexto bimestre com este código. Segundo instruções do preenchimento do SAG, no 6º bimestre, nenhuma etapa pode permanecer no estágio “A Ser Iniciada – SI”.

Observa-se também que as etapas em estágios “Concluída” e “Andamento Normal” representaram 66,1% do total, indicando incremento no percentual de execução em relação ao patamar verificado em 2018 e 2019.

FIGURA 11 – HISTÓRICO DO ESTÁGIO DAS ETAPAS



FONTE: SIGGO/DISCOVERER – 18/02/2021. OBS: Etapas não classificadas na data da extração foram expurgadas da análise.

Estágios classificados como “sem desvio”: Concluída e Andamento Normal.

Estágios classificados como “com desvio”: Anulada, Cancelada, Atrasada, Empenhado a Executar, Não Iniciada, Paralisada, A ser Iniciada.

Observa-se que, durante a vigência da regra que só exigia o cadastramento de etapas após o empenho, entre 2015 e 2017, o percentual de etapas sem desvio foi sempre superior a 90%. No momento em que a regra volta a exigir o cadastramento para todos os subtítulos, o percentual volta ao patamar observado até 2014.

1.4 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A análise de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento será feita entre PPA e LOA e entre LDO e LOA.



1.4.1 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O PPA E A LOA

Conforme mencionado na apresentação da Tabela 3, a fonte de recursos do PPA denominada “Tesouro” representa todos os valores a serem consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na LOA. Referente a esses parâmetros, observa-se que o total previsto na fonte “Tesouro” do PPA foi de R\$ 24,8 bilhões (Tabela 3), enquanto que o total das dotações iniciais dos referidos orçamentos chegou a R\$ 26,0 bilhões (Tabela 6). Os valores mostram-se compatíveis, destacando-se, entretanto, uma diferença para maior nos valores consignados aos Programas Temáticos na LOA, em termos de dotação inicial, com relação aqueles inicialmente previstos na Lei Inicial do PPA.

Em 2020, todos os 15 Programas Temáticos elencados no PPA 2020/2023 para o exercício foram contemplados na LOA. De acordo com as informações obtidas do SIGGo por meio do extrator de dados *Discoverer*, havia 637 registros ativos de Ações Orçamentárias cadastradas no PPA para 2020 (fase 2 - LEI) para estes Programas. O mesmo sistema apresentou 477 Ações contempladas na Lei Orçamentária. (Consulta em 26/02/2021).

1.4.2 COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A LDO E A LOA

Conforme apresentado no subtópico 1.2, a LDO/2020 contemplou 66 subtítulos prioritários, dos quais, dentro do OFSS, 13 não foram localizados na LOA/2020 com a mesma codificação programática estabelecida na LDO. Não foram identificados subtítulos prioritários no Orçamento de Investimentos. Apresenta-se, a seguir, a lista dos subtítulos prioritários não identificados na LOA.

TABELA 11 – SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS DA LDO NÃO CONTEMPLADOS NA LOA/2020.

PROGRAMA		AÇÃO		SUBTÍTULO	
Cód.	DESCRIÇÃO	Cód.	DESCRIÇÃO	Cód.	DESCRIÇÃO
6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL	2612	FOMENTO À DEFESA AGROPECUÁRIA	0001	(EP) FOMENTO A PROJETO DE MICROCHIPAGEM DE EQUÍDEOS NO DISTRITO FEDERAL
6202	SAÚDE EM AÇÃO	3135	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE	0002	(EP) CONSTRUÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE NO SOL NASCENTE / PÔR DO SOL – CEILÂNDIA – DF
6209	INFRAESTRUTURA	1110	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO	0002	(EP) EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO - TAGUATINGA
			EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO	0003	(EP) EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO - CEILÂNDIA
			EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO	0004	(EP) CONSTRUÇÃO E REFORMA DE CALÇADAS EM TODO O DISTRITO FEDERAL
6210	MEIO AMBIENTE	3216	IMPLANTAÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO	0001	(EP) IMPLANTAÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO NO DISTRITO FEDERAL
		9088	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA SANIDADE E CONTROLE	0001	(EP) MANUTENÇÃO DO HOSPITAL VETERINÁRIO PÚBLICO - HVET



TABELA 11 – SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS DA LDO NÃO CONTEMPLADOS NA LOA/2020.

PROGRAMA		AÇÃO		SUBTÍTULO	
Cód.	DESCRIÇÃO	Cód.	DESCRIÇÃO	Cód.	DESCRIÇÃO
6211	DIREITOS HUMANOS	3051	CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO À MULHER	0002	(EP) CONSTRUÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO À MULHER
6216	MOBILIDADE URBANA	3005	AMPLIAÇÃO DE RODOVIAS	0001	(EP) AMPLIAÇÃO DA RODOVIA BR - 040
		5902	CONSTRUÇÃO DE VIADUTO	0002	(EP) CONSTRUÇÃO DE VIADUTO SOBRE A BR- 020, NO CIRCULATÓRIO VIÁRIO LOCALIZADO NAS PROXIMIDADES DO ESTÁDIO AUGUSTINHO LIMA, SUPERMERCADO COMPER E ATACADÃO DIA A DIA, EM SOBRADINHO/DF
6221	EDUCA DF	5924	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL	0001	(EP) CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DO ENSINO FUNDAMENTAL
		9068	TRANSFERÊNCIA POR MEIO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS	0002	(EP) DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS - PDAF
		9068	TRANSFERÊNCIA POR MEIO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS	0003	(EP) TRANSFERÊNCIA POR MEIO DE DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA AS ESCOLAS DE SOBRADINHO, SOBRADINHO 2, FERCAL E SAÍDA NORTE.

FONTE: LDO/2020 E LOA/2020.

Destaca-se que os 13 subtítulos descritos na Tabela 11 tratam de Emendas Parlamentares (EP), que podem ser encontrados na LOA/2020 com descrição igual ou semelhante à apresentada, mas com codificação distinta daquela definida inicialmente na LDO.

Na Tabela 12 é apresentada a execução orçamentário-financeira dos 53 Subtítulos Prioritários presentes no OFSS.

TABELA 12 – SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS DA LDO CONTEMPLADOS NA LOA/2020.

PROGRAMA	AÇÃO	SUBTÍTULO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPA A AUTORIZADA VALOR (B)	% *	(B/A) %	EMPENHADO (C)	(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
6202	2145	2549	34.780	20.238	0,70%	58,2	17.787	87,89	16.288	80,48
6202	3140	2	3.275	3.275	0,10%	100	0	0	0	0
6202	4206	1	115.720	233.828	7,70%	202,1	233.797	99,99	233.797	99,99
6202	4216	1	101.215	131.280	4,30%	129,7	128.870	98,16	122.861	93,59
6202	4216	2	33.482	25.528	0,80%	76,2	20.776	81,39	20.532	80,43
6202	4227	1	118.690	130.782	4,30%	110,2	125.031	95,6	106.116	81,14
6203	3104	1	50.797	52.854	1,70%	104	39.738	75,19	25.601	48,44
6207	5021	1	33.165	169.101	5,60%	509,9	94.286	55,76	24.662	14,58
6207	9120	1	925	0	0,00%	0	0	0	0	0
6208	1110	139	3.903	2.789	0,10%	71,4	2.389	85,68	2.103	75,41
6208	1110	142	20.686	32.486	1,10%	157	6.900	21,24	2.462	7,58
6208	1213	1	19.000	19.383	0,60%	102	4.011	20,69	3.930	20,27
6208	3010	1	8.585	12.209	0,40%	142,2	5.968	48,88	4.081	33,42
6208	4142	3	100	0	0,00%	0	0	0	0	0



TABELA 12 – SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS DA LDO CONTEMPLADOS NA LOA/2020.

PROGRAMA	AÇÃO	SUBTÍTULO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA VALOR (B)	% *	(B/A) %	EMPENHADO (C)	(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
6209	1110	1322	11.000	11.000	0,40%	100	0	0	0	0
6209	2079	6118	421.552	428.277	14,10%	101,6	428.242	99,99	387.559	90,49
6209	2582	1	1.218	870	0,00%	71,4	870	99,99	778	89,46
6209	3023	73	26.943	33.539	1,10%	124,5	3.525	10,51	3.142	9,37
6209	3023	76	1.010	1.328	0,00%	131,5	190	14,28	190	14,28
6209	3023	77	200.099	202.751	6,70%	101,3	69.838	34,45	58.803	29
6209	3058	1	110	110	0,00%	99,9	0	0	0	0
6209	3058	2	8.041	8.041	0,30%	100	0	0	0	0
6209	3058	3	49.583	50.121	1,60%	101,1	202	0,4	0	0
6210	3937	1	400	0	0,00%	0	0	0	0	0
6211	4217	3	33.245	24.435	0,80%	73,5	18.336	75,04	15.360	62,86
6216	1223	5	10.500	19.369	0,60%	184,5	18.836	97,25	16.939	87,46
6216	3005	4	20.300	25.930	0,90%	127,7	16.622	64,1	9.008	34,74
6216	3005	12	200	808	0,00%	403,9	47	5,77	47	5,77
6216	3007	3	97.340	97.340	3,20%	100	0	0	0	0
6216	3054	2	41.300	62.238	2,00%	150,7	61.755	99,22	38.596	62,01
6216	3119	4	66.261	62.170	2,00%	93,8	1.239	1,99	1.239	1,99
6217	2540	1	86.100	30.642	1,00%	35,6	30.642	100	30.642	100
6221	2389	1	321.389	393.385	12,90%	122,4	387.132	98,41	326.179	82,92
6221	2389	2	79.451	79.451	2,60%	100	79.451	100	76.806	96,67
6221	2390	1	113.592	219.481	7,20%	193,2	217.359	99,03	209.303	95,36
6221	2390	3115	21.451	21.451	0,70%	100	21.451	100	21.162	98,65
6221	2390	4384	15.900	18.136	0,60%	114,1	495	2,73	278	1,54
6221	2393	1	4.993	14.309	0,50%	286,6	13.651	95,4	12.639	88,33
6221	2964	1	47.135	61.328	2,00%	130,1	53.773	87,68	49.979	81,5
6221	2964	4	12.055	11.587	0,40%	96,1	7.208	62,2	4.002	34,54
6221	2964	9316	7.270	11.201	0,40%	154,1	6.002	53,59	6.002	53,59
6221	2964	9317	2.514	7.767	0,30%	308,9	5.438	70,01	5.275	67,91
6221	2964	9319	1.921	1.759	0,10%	91,6	1.066	60,6	0	0
6221	3271	9354	2.816	24.710	0,80%	877,3	15.476	62,63	12.808	51,83
6221	4976	2	75.138	56.253	1,80%	74,9	35.091	62,38	25.287	44,95
6221	4976	9534	23.219	10.196	0,30%	43,9	1.238	12,14	1.238	12,14
6221	4976	9535	26.424	3.006	0,10%	11,4	1.502	49,97	1.502	49,97
6221	4976	9537	9.702	649	0,00%	6,7	530	81,63	530	81,63
6221	9068	1	85.139	137.539	4,50%	161,5	136.635	99,34	134.705	97,94
6228	4173	3	12.053	59.835	2,00%	496,4	58.462	97,71	58.102	97,1
6228	4187	8	10.404	15.343	0,50%	147,5	13.784	89,84	13.438	87,58
6228	4187	9	3.600	3.600	0,10%	100	3.400	94,44	3.400	94,44
6228	4188	10	2.520	0	0,00%	0	0	0	0	0
TOTAL			2.498.212	3.043.708	100	121,8	2.389.041	78,49	2.087.371	68,58

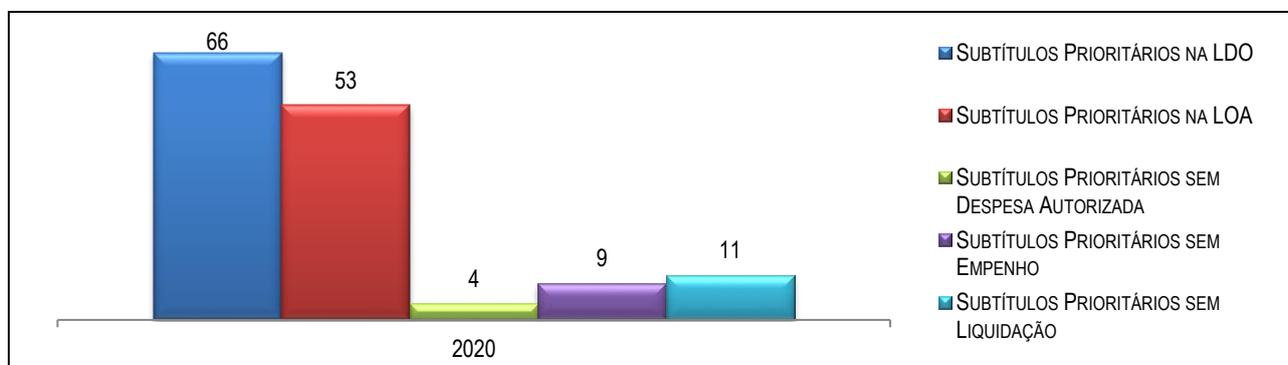
FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 18/03/2021



Observa-se que o total empenhado representou 78,5% da Despesa Autorizada – DA, valor superior ao obtido para o total referente aos Programas Temáticos em 2020, que foi de 75,9% (Tabela 8). Do total de 53 Subtítulos Prioritários com recursos na LOA/2020, para o OFSS, nove não apresentaram valores empenhados em 2020, o que aponta para uma maior necessidade, para estes subtítulos, de priorização, por parte dos gestores, das entregas que, na etapa de planejamento, foram marcadas dentro da política pública como prioritárias.

Na Figura 12 é apresentada a quantidade de Subtítulos Prioritários previstos na LDO, a quantidade localizada na LOA com a mesma codificação e, dentre estes, quantos não tiveram despesa autorizada, empenhos ou liquidação ao final de 2020.

FIGURA 12 – SITUAÇÕES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRAS DOS SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS – 2020

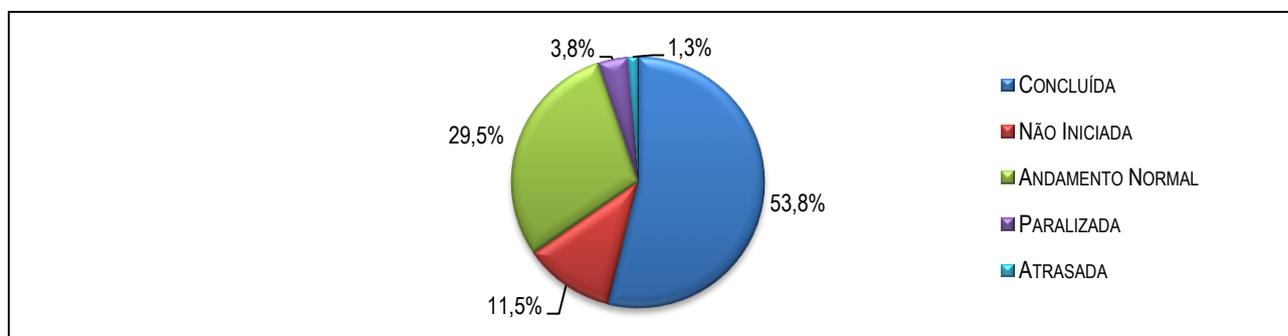


FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 18/02/2021.

Observa-se que, dos Subtítulos Prioritários contemplados na LOA, 7,5% terminaram o exercício sem despesa autorizada, 17,0% não tiveram valores empenhados e 20,8% não tiveram liquidação.

Referente aos 53 Subtítulos Prioritários identificados na LOA, no sexto bimestre de 2020 havia um total de 78 etapas cadastradas no SAG. Apresenta-se a seguir a estatística do estágio dessas Etapas.

FIGURA 13 – ESTATÍSTICA DO ESTÁGIO DAS ETAPAS CADASTRADAS NO SAG REFERENTE AOS SUBTÍTULOS PRIORITÁRIOS



FONTE: SAG/SIGGo/DISCOVERER – 6º BIMESTRE DE 2020 – EXTRAÍDO EM 18/02/2021.



Comparando-se a Figura 13 com a Figura 10 destaca-se o fato de que 83,3% das Etapas incluídas em Subtítulos Prioritários finalizaram o exercício com estágios “Concluída” ou “Andamento Normal”, enquanto que para o total das Etapas cadastradas no SAG esse percentual foi de 66,1%.

1.5 INDICADORES DE DESEMPENHO

Neste tópico serão apresentados os resultados consolidados obtidos para os indicadores de desempenho dos Programas Temáticos e informações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD.

1.5.1 INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

Para cada Programa Temático previsto no PPA são cadastrados Indicadores de Desempenho visando a aferição do grau de alcance de seus Objetivos. Além destes indicadores, o PPA 2020/2023 introduziu uma nova dimensão de avaliação, denominada Indicador de Impacto. Tais indicadores tratam de variáveis de maior amplitude, estando associados aos Programas Temáticos, e não apresentam índices desejados ano a ano. Ao final do exercício de 2020, nem todos os Programas Temáticos apresentavam Indicadores de Impacto associados.

Para o quadriênio 2020/2023, a elaboração do PPA passou a ser realizada por meio do Sistema Governamental PPAWEB, que pode ser acessado no Portal de Serviços do GDF (<https://sistemas.df.gov.br/PortalDeServicos/Login.aspx>). Tal mudança representa uma nova metodologia de organização dos atributos do Plano, tanto em seu cadastramento, quanto no tocante às revisões, monitoramento e avaliação.

Em consulta realizada à base de dados do Sistema SIGGo (25/02/2021) foram identificados 230 Indicadores Ativos referentes aos quinze Programas Temáticos do PPA, dos quais 216 possuíam Índices Desejados cadastrados para o exercício. Desse universo de Indicadores, em 25/02/2021, 204 apresentaram registros de Índices Alcançados referentes ao exercício de 2020. Para esses indicadores foram calculados os percentuais de atingimento dos índices desejados e obtidas médias para cada Programa Temático, levando em consideração a tendência prevista, se melhor maior, ou se melhor menor, conforme apresentado a seguir.



TABELA 13 – ALCANCE DOS ÍNDICES DESEJADOS PARA OS INDICADORES DE DESEMPENHO, POR PROGRAMA TEMÁTICO.

PROGRAMA		PERCENTUAL (%) MÉDIO DE ATINGIMENTO DOS INDICADORES	
CÓD.	DESCRIÇÃO	2019 (PPA 2016/2019)	2020 (PPA 2020/2023)
6201	AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL	*	94%
6202	SAÚDE EM AÇÃO	65%	68%
6203	GESTÃO PARA RESULTADOS	74%	86%
6204	ATUAÇÃO LEGISLATIVA	93%	**
6206	ESPORTE E LAZER	100%	28%
6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	74%	46%
6208	TERRITÓRIOS, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	74%	68%
6209	INFRAESTRUTURA	*	89%
6210	MEIO AMBIENTE	69%	71%
6211	DIREITOS HUMANOS	60%	69%
6216	MOBILIDADE URBANA	69%	71%
6217	SEGURANÇA PARA TODOS	78%	73%
6219	CAPITAL CULTURAL	43%	56%
6221	EDUCA DF	66%	92%
6228	ASSISTÊNCIA SOCIAL	65%	38%
MÉDIA GERAL PARA TODOS OS INDICADORES		69%	71%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS EXTRAÍDOS EM 25/02/2021 DO SIGGo/DISCOVERER – INDICADORES DE DESEMPENHO.
*PROGRAMA NÃO EXISTENTE NESTE CICLO DO PPA. ** DADOS NÃO DISPONÍVEIS NA DATA DE EXTRAÇÃO.

Algumas premissas devem ser consideradas na avaliação da Tabela 13. Com a aprovação do PPA 2020/2023, algumas políticas públicas antes abordadas como objetivos específicos ganharam Programas Temáticos próprios. É o caso dos Programas 6201 e 6209, que não existiam no ciclo anterior. Alterações entre Programas também foram notadas, por exemplo, temas que antes pertenciam ao Programa 6228 estão integrados ao Programa 6211 no ciclo atual. Neste sentido, por mais que os grandes eixos temáticos sigam inalterados com a mudança do PPA, a apresentação dos resultados dos indicadores não deve levar à uma comparação direta entre o desempenho dos Programas nos exercícios de 2019 e 2020, estando exibidos apenas à título ilustrativo.

Para o exercício de 2020, o cálculo do desempenho, conforme apresentado na Tabela 13, foi feito com base nos dados extraídos do Sistema Governamental SIGGo. Foi observado que o valor “zero” foi atribuído à parte expressiva dos indicadores de desempenho, 19%, como resultado alcançado no exercício. Tomando por base a análise apresentada pelas Unidades no Relatório PSIOG025, é possível identificar que motivos diversos estão levando à atribuição do valor “zero” no registro do índice alcançado. O Programa 6207 ilustra bem o fato. O Programa apresenta 21 indicadores, todos com registro de índice desejado para o exercício. Deste total, 11 indicadores receberam valor “zero” como resultado alcançado em 2020. Entretanto, motivos de natureza diversa estão associados a estes resultados: i. setores responsáveis pela informação não forneceram os dados;



ii. dados disponíveis são referentes a outros exercícios, não atualizados para 2020 por dependerem de pesquisas ou estudos; iii indicadores que precisam ser revistos, pois não se mostram adequados; iv resultados impactados pela pandemia por COVID 19.

A CGDF, reiteradas vezes, manifestou em seus trabalhos de auditoria recomendações voltadas para a melhoria da qualidade dos indicadores. Tal observação se estende à forma como a informação deve ser preenchida nos sistemas governamentais. Para o presente trabalho, optou-se por manter uma postura conservadora diante da análise, e os valores extraídos como “zero” foram incorporados ao cálculo do desempenho do Programa como 0% de alcance, independente da justificativa apresentada pela Unidade, ressalva apenas para os indicadores do tipo “menor melhor”, onde foi feita uma avaliação caso a caso.

Não houve, entretanto, variação significativa em relação ao exercício de 2019. Observa-se que a média geral obtida para todos os indicadores foi de 71% de alcance dos índices desejados. Em 2019, o percentual verificado foi de 69%. Ressalta-se que a metodologia adotada para o cálculo da “Média Geral para Todos os Indicadores”, exibida na Tabela 13, consiste no somatório dos percentuais alcançados individualmente para cada indicador de desempenho de cada Programa, dividido pelo total de indicadores de todos os programas, que tiveram registro de índice alcançado no exercício. Exemplificando para 2020, o somatório dos percentuais alcançados dividido por 204.

Em 2020, além do Programa 6207, mencionado anteriormente, os indicadores dos Programas 6206 e 6228 apresentaram alcance médio inferior a 50% do desejado em seus índices. Para estes dois Programas, conforme justificativas apresentadas no SIGGo, a pandemia pela COVID 19 foi fator determinante para o fraco desempenho registrado.

1.5.2 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio de sua Decisão Ordinária nº 3519/2018, determinou à Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF que acompanhe, em sede de contas anuais, os resultados do Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGDM) e de seus componentes. A decisão resultou da Representação n.º 10/2017-ML, do Ministério Público junto à Corte, acerca de suposto alcance insuficiente das metas que integram o Índice de Gestão Descentralizada para o Programa Bolsa Família (IGD-BF) pelo Distrito Federal, especialmente em razão da incapacidade operacional das unidades que realizam as atualizações cadastrais dos beneficiários do aludido programa assistencial.



Por conta do cenário de pandemia mundial, o Ministério da Saúde - MS publicou a Portaria/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, onde foi declarada a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Neste contexto, o acompanhamento do IGD ganhou tratamento excepcional em 2020. Para regulamentar as medidas de gestão do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais, em março, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria/MC nº 335/2020 onde:

Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em decorrência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

Pela Portaria/MC nº 335/2020, ficou suspenso pelo prazo de cento e vinte dias a partir da sua publicação o cálculo do fator de operação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, para apuração do valor do apoio financeiro à gestão descentralizada nos âmbitos municipal, estadual e do Distrito Federal, na forma das Portarias/MDS nº 256, de 19/03/2010, e nº 754, de 20/10/2010. A Portaria também definiu, no parágrafo § 1 de seu Art. 1º, que para a apuração do valor do apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único durante o período de sua vigência, seria utilizado o fator de operação do IGD-PBF da competência de fevereiro de 2020.

Por meio da Portaria/MC nº 443, de 17/07/2020, foi prorrogada por mais 180 dias, a suspensão do cálculo do fator de operação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, sendo mantido o fator de operação do IGD-PBF da competência de fevereiro de 2020, como fator de referência para a apuração do valor do apoio financeiro acima mencionado.

Em resumo, a suspensão do cálculo do fator operacional que compõe o IGD se estendeu de março a dezembro de 2020, e já houve, em 2021, publicação de nova portaria que mantém a suspensão por mais 90 dias (Portaria/MC nº 591, de 15/01/2021).

A situação atípica e as regulamentações aprovadas para o ano de 2020 tornam pouco efetiva uma análise pormenorizada do desempenho da gestão do Programa Bolsa Família no DF neste exercício. No intuito de manter o registro histórico da situação, nos próximos parágrafos, apresentam-se aspectos conceituais do cálculo do índice IGD, e dados referentes à 2020, da forma como estão divulgados nos sítios oficiais do governo.



De acordo com o Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único¹, o Índice de Gestão Descentralizada – IGD serve para aferir a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único. O IGD considera, primordialmente, os cadastros atualizados das famílias e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Ainda, segundo o referido manual:

IGD é um indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo a boas práticas da gestão. Os recursos dele advindos passam a integrar o próprio Orçamento Municipal, o que fortalece a autonomia defendida na Constituição: capacidade de autogoverno, baseado na descentralização e não na hierarquia de um governo central, proporcionando mais liberdade nas tomadas de decisões locais.

Com base neste índice, que varia de 0 (zero) a 1 (um), são calculados os repasses financeiros que o MDS faz aos municípios para ajudar na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Os recursos repassados aos municípios são calculados, dentre outros parâmetros, com base no indicador IGD-M, que é formado pela multiplicação de quatro fatores:

- Fator I é o fator de Operação, que corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis: Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar – TAFE, Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde – TASS, Taxa de Atualização Cadastral – TAC.
- Fator II é o Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS);
- Fator III é o Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor lançou no sistema informatizado do MDS (SuasWeb) a comprovação de gastos; e
- Fator IV é o Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se foram registrados no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor.

De acordo com as planilhas disponibilizadas pelo PBF no link <https://goo.gl/W18YM3> (atualizadas até 12/2020, consulta em 04/03/2021), as taxas utilizadas para cálculo do Fator I do IGD-M e o respectivo Fator I seguiram conforme apresentado na tabela abaixo:

¹ http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf



TABELA 14 – TAXAS UTILIZADAS NO CÁLCULO DO FATOR I DO IGD–M: JANEIRO/DEZEMBRO DE 2020

Mês/2020	TAFE	TASS	TAC	FATOR I
JANEIRO	0,9470	0,6187	0,7680	0,7754
FEVEREIRO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
MARÇO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
ABRIL	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
MAIO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
JUNHO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
JULHO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
AGOSTO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
SETEMBRO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
OUTUBRO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
NOVEMBRO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769
DEZEMBRO	0,9470	0,6370	0,7617	0,7769

FONTE: LINK [HTTPS://GOO.GL/W18YM3](https://goo.gl/W18YM3)

Os Fatores II, III e IV receberam valor 1 durante todos os meses de 2020, destacando-se que os fatores III e IV referem-se à prestação de contas e aprovação da prestação de contas do exercício de 2018 para Brasília. O IGD-M, resultado do produto destes quatro fatores, segue apresentado na Tabela 15, juntamente com a média nacional para o período.

TABELA 15 - IGD–M - BRASÍLIA X RESULTADO NACIONAL - JANEIRO / DEZEMBRO DE 2020

Mês/2020	IGD-M RESULTADO BRASÍLIA	IGD-M RESULTADO NACIONAL
JANEIRO	0,7754	0,7654
FEVEREIRO	0,7769	0,7891
MARÇO	0,7769	0,8036
ABRIL	0,7769	0,8098
MAIO	0,7769	0,8137
JUNHO	0,7769	0,8181
JULHO	0,7769	0,8208
AGOSTO	0,7769	0,8233
SETEMBRO	0,7769	0,8267
OUTUBRO	0,7769	0,8287
NOVEMBRO	0,7769	0,8348
DEZEMBRO	0,7769	0,8459

FONTE: LINK [HTTPS://GOO.GL/W18YM3](https://goo.gl/W18YM3)

Para o cálculo dos recursos a serem repassados ao município também são considerados incentivos financeiros, que segundo o Manual do IGD-M são assim calculados:



- Incentivo 1: 5% proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão, que estejam em processo de acompanhamento familiar; e
- Incentivo 3: 5%, quando o município tiver 100% dos dados referentes à Gestão Municipal atualizados há menos de um ano, registrados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF).

Em 2020, no período janeiro/dezembro, o incentivo 1 apresentou valor de R\$0,00 nos meses de novembro e dezembro, e o incentivo 3, no mês de julho, conforme dados publicados.

O recurso financeiro a ser transferido aos municípios é calculado da seguinte forma: $\text{Recurso a ser transferido} = [(\text{IGD-M} \times \text{R\$ } 3,25 \text{ por cadastro válido atualizado}) + \text{incentivos}] \times \text{multiplicador de saldo em conta}$. O multiplicador de saldo em conta consiste num fator a ser aplicado de acordo com o saldo que cada município possui acumulado em conta corrente. O valor acumulado é comparado com o valor recebido no último mês de repasse.

Em regra, para os municípios que possuem saldo acumulado em conta corrente inferior a seis vezes o valor recebido com base no último mês de repasse, o multiplicador aplicado será igual a 1. O menor valor do multiplicador é de 0,3, para saldo em conta corrente maior que 24 meses. O multiplicador funciona como um redutor, e traz a concepção de que quem já está com muito dinheiro em conta e não está conseguindo executar, deve receber menos dinheiro, melhorar sua execução financeira, para depois ter seu repasse de recursos restabelecido a patamares normais.

De acordo com as planilhas disponibilizadas pelo PBF no link <https://goo.gl/W18YM3>, o saldo acumulado em conta corrente para Brasília levou a aplicação do fator 0,3 para o multiplicador em todos os meses do período janeiro/dezembro de 2020. Em dezembro de 2020, o saldo acumulado em conta corrente foi de R\$ 9.346.216,26. Os valores repassados seguem abaixo apresentados:

TABELA 16 – VALOR REPASSADO PARA AJUDAR NA GESTÃO DO PBF – JANEIRO / DEZEMBRO 2020

Mês/2020	IGD-M	FATOR CC ¹	TETO DE REPASSE (A)	VALOR REPASSADO (B)	DIFERENÇA	
					VALOR (C = A-B)	% (C/A)
JANEIRO	0,7754	0,3	524.104,75	83.254,80	440.849,95	84,11
FEVEREIRO	0,7769	0,3	524.104,75	84.151,55	439.953,20	83,94
MARÇO	0,7769	0,3	524.104,75	84.073,57	440.031,18	83,96
ABRIL	0,7769	0,3	524.104,75	84.073,57	440.031,18	83,96
MAIO	0,7769	0,3	524.104,75	83.991,20	440.113,55	83,97
JUNHO	0,7769	0,3	524.104,75	84.151,55	439.953,20	83,94
JULHO	0,7769	0,3	524.104,75	80.152,98	443.951,77	84,71



TABELA 16 – VALOR REPASSADO PARA AJUDAR NA GESTÃO DO PBF – JANEIRO / DEZEMBRO 2020

Mês/2020	IGD-M	FATOR CC ¹	TETO DE REPASSE (A)	VALOR REPASSADO (B)	DIFERENÇA	
					VALOR (C = A-B)	% (C/A)
AGOSTO	0,7769	0,3	524.104,75	84.151,55	439.953,20	83,94
SETEMBRO	0,7769	0,3	524.104,75	84.151,55	439.953,20	83,94
OUTUBRO	0,7769	0,3	524.104,75	84.151,55	439.953,20	83,94
NOVEMBRO	0,7769	0,3	524.104,75	83.970,01	440.134,74	83,98
DEZEMBRO	0,7769	0,3	524.104,75	83.970,01	440.134,74	83,98
TOTAL			6.289.257,0	1.004.243,89	5.285.013,11	84,03

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PLANILHAS DO PBF DISPONIBILIZADAS A PARTIR DO LINK [HTTPS://GOO.GL/W18YM3](https://goo.gl/W18YM3)

1 – Multiplicador aplicado devido a saldo em conta corrente.

Com base exclusivamente nos dados publicados, o Distrito Federal deixou de receber, em 2020, o total de R\$ 5,29 milhões, o que representa 84,03% do teto disponível para repasse.



PARTE 2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E À EFICÁCIA, POR PROGRAMA DE GOVERNO

A avaliação dos resultados quanto à eficiência e à eficácia ocorreu por meio de auditorias realizadas nos Programas Temáticos do PPA 2020/2023, durante o período de abril de 2020 a março de 2021.

Conforme comentado no subtópico 1.1 deste Relatório, o PPA 2020/2023 é formado por dois tipos de Programas: Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Os Programas desse último tipo não possuem nem objetivos e nem público-alvo, são de horizonte temporal contínuo e caracterizam a atividade “meio” do Estado. Logo, não seriam, a princípio, elegíveis para avaliação de eficiência e eficácia e, portanto, a seleção para 2020 ficou restrita aos Programas Temáticos.

A redução na quantidade de Programas de Governo verificada no PPA 2016/2019 em relação ao PPA 2012/2015 se manteve para o PPA 2020/2023. Como já verificado para o PPA anterior, tal redução tornou os Programas Temáticos ainda mais complexos e abrangentes, no sentido de que políticas públicas que anteriormente eram tratadas em nível de Programa, passaram a ser tratadas em nível de objetivo. Assim, ficou praticamente inviabilizada a análise integral de um Programa Temático em um único exercício. Na realidade, alguns Programas tomaram a dimensão de uma Função Orçamentária.

Na tabela a seguir são apresentados os Programas Temáticos selecionados em 2020, com a quantidade respectiva de objetivos que os integra, e os objetivos selecionados para avaliação no exercício. Também segue indicada na Tabela 17 a natureza da auditoria realizada em cada objetivo selecionado em 2020, se operacional ou integrada:

TABELA 17 – OBJETIVOS DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS AVALIADOS EM 2020

PROGRAMAS SELECIONADOS		QUANT. DE OEs NO PROGRAMA	QUANT. DE OEs AVALIADOS	OEs AVALIADOS EM 2020	NATUREZA DA AUDITORIA
CÓDIGO	DESCRIÇÃO				
6203	GESTÃO PARA RESULTADOS	10	2	0222	OPERACIONAL
				0223	INTEGRADA
6207	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	14	1	074	OPERACIONAL
6208	TERRITÓRIOS, CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	3	2	0126, 0127	OPERACIONAL
6217	SEGURANÇA PARA TODOS	5	1	071	OPERACIONAL

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

As auditorias realizadas nos Programas Temáticos 6203 e 6208 foram concluídas no curso do exercício de 2020. Estão apresentadas como anexo ao presente relatório, considerando que as mesmas já foram encaminhadas, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 257, do



Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 296/2016-TCDF. As auditorias realizadas nos Programas Temáticos 6207 e 6217, concluídas em março de 2021, integram o corpo deste Relatório de Cumprimento de Metas.

2.1 CONCEITOS UTILIZADOS PARA AS DIMENSÕES DE DESEMPENHO

Para este Relatório foram adotados os seguintes conceitos de Eficácia, Eficiência e Efetividade:

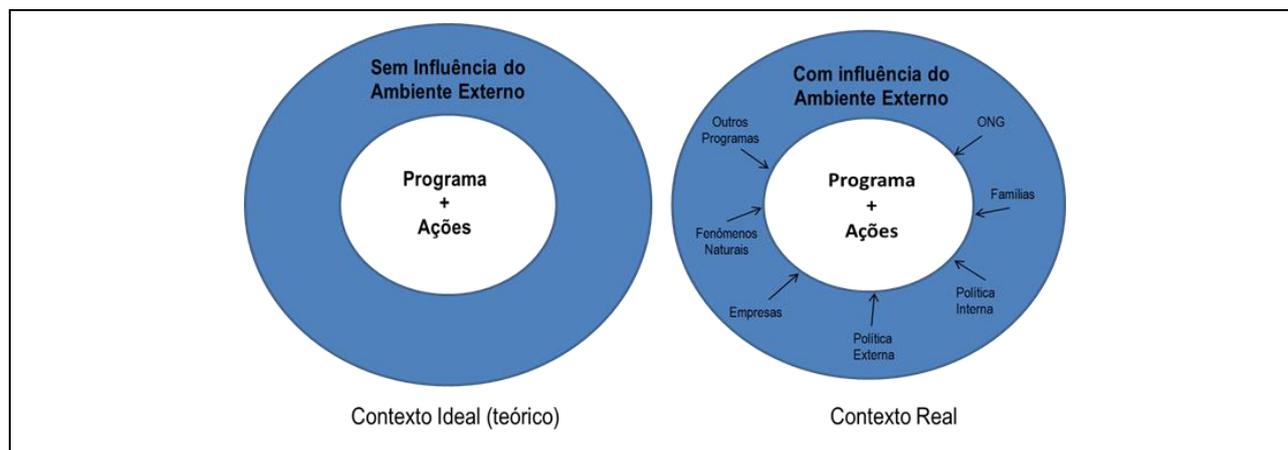
EFICÁCIA– A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia (*Manual de Auditoria Operacional – TCU/2020*)

EFICIÊNCIA– A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade (GUID 3910/39). Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). A eficiência é um conceito relativo. Isso significa que em uma auditoria sobre eficiência é preciso algum tipo de comparação. Auditorias orientadas para eficiência podem também examinar os processos, desde os insumos até o produto, para expor as deficiências nesses processos ou na sua implementação (GUID 3910/41). (*Manual de Auditoria Operacional – TCU/2020*)

EFETIVIDADE – A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993). Portanto, examinar a efetividade de uma intervenção governamental significa ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (GUID 3910/42). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse. (*Manual de Auditoria Operacional – TCU/2020*)

Entende-se, a partir dos conceitos apresentados, que as dimensões de desempenho são variáveis independentes entre si, ou seja, um programa pode ser eficiente sem ter sido eficaz e vice-versa. Em um CONTEXTO IDEAL de análise de programas (vide Figura 14) a Efetividade deveria depender totalmente da Eficácia e da Eficiência, contudo, em um CONTEXTO REAL de análise, o grau de relação das ações com o objetivo do programa pode variar em virtude das interferências do ambiente externo. Para este Relatório considerou-se o CONTEXTO REAL e não o IDEAL, pois este dificilmente ocorre na prática. Dessa forma, a Efetividade torna-se também uma variável independente.

FIGURA 14 – CONTEXTO IDEAL X CONTEXTO REAL



CONTEXTO IDEAL: Para que o programa atinja seus objetivos, precisa apenas que as ações elencadas sejam efetivamente realizadas “*ceteris paribus*”, ou seja, não sendo consideradas as interferências de outras variáveis externas ao programa. Além disso, todas as ações necessárias para atingir o objetivo do programa foram consideradas (critério de suficiência), todas as ações mantêm total relação com o objetivo do programa (critério de pertinência/aderência) e as dotações atribuídas a cada ação são suficientes para que elas sejam efetivamente executadas.

CONTEXTO REAL: Os critérios de suficiência e de pertinência das ações nem sempre são atendidos e o programa é visto dentro de uma realidade em que há interferência de diversas variáveis, tanto para maximizar quanto para minimizar os resultados das ações elencadas. São exemplos (não exaustivos) de variáveis que podem interferir nos programas analisados:

- ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGS: Com atuações nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, segurança, etc., relacionadas com o programa;
- FAMÍLIAS: Quando engajadas em programas tais como: Amigos da Escola, serviços voluntários (voluntariados), etc;
- POLÍTICA INTERNA: Mudanças de prioridades durante o período de análise do programa que interfiram em seu desempenho, maximizando ou minimizando seus resultados;



- **POLÍTICA EXTERNA:** A exemplo de crises econômicas mundiais que afetam direta ou indiretamente o programa;
- **EMPRESAS PRIVADAS:** Quando desenvolvem atividades voltadas para a responsabilidade social nas áreas relacionadas ao programa em análise ou quando engajadas em Parcerias Público Privadas (PPP) que vão ao encontro do programa;
- **FENÔMENOS NATURAIS:** Podem ocorrer catástrofes naturais como tempestades, deslizamento de terras, secas, pandemias, etc., que afetam o programa;
- **OUTROS PROGRAMAS:** Quando atuam transversalmente às ações elencadas contribuindo para o aumento da efetividade do programa analisado.

2.2 METODOLOGIA UTILIZADA NOS RELATÓRIOS PARA ANÁLISE DA EFICÁCIA, DA EFICIÊNCIA E DA EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS

Os conceitos apresentados no item 2.1 utilizam termos, tais como: “*metas programadas*”, “*período de tempo*”, “*custos*” e “*padrões de qualidade*”. Portanto, para que seja possível avaliar os resultados é necessário identificar, nos Programas, essas variáveis presentes nos conceitos.

2.2.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA

A análise da eficácia foi realizada por meio da elaboração de questões de auditoria direcionadas para essa finalidade.

Para elaborar as questões, as equipes seguiram um roteiro de planejamento de auditoria focado em identificar as metas das ações governamentais e sua relevância para os Objetivos sob análise.

De forma a orientar a conversão dos percentuais de execução das metas identificadas em conceitos qualitativos de eficácia, foi utilizada a tabela a seguir:

TABELA 18 – CONVERSÃO DE PERCENTUAIS DE EXECUÇÃO EM CONCEITOS QUALITATIVOS DE EFICÁCIA

PERCENTUAL ENCONTRADO	CONCEITO QUALITATIVO
>=80%	DENTRO DO PREVISTO
>=50% E <80%	ABAIXO DO PREVISTO
< 50%	MUITO ABAIXO DO PREVISTO

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.



2.2.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA

Segundo Cohen², na análise da Eficiência “*se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto*”. Esse conceito pode ser representado pela seguinte equação:

$$E_F = \frac{\frac{M_R}{T_R \cdot C_R}}{\frac{M_P}{T_P \cdot C_P}} = \frac{M_R \cdot T_P \cdot C_P}{M_P \cdot T_R \cdot C_R}$$

Onde:

E_F = Eficiência;

M_P = Meta Programada;

C_P = Custo Programado;

T_P = Tempo Previsto;

M_R = Meta Realizada;

C_R = Custo Realizado;

T_R = Tempo Realizado.

Esta formulação está totalmente de acordo com o conceito apresentado no item 2.1, exceto pela consideração que se deve fazer sobre a manutenção do padrão de qualidade, a qual não tem como ser incorporada nos cálculos. No entanto, a utilização dessa fórmula para avaliação da eficiência dos Programas de Governo fica prejudicada em função de ainda não haver um sistema de custos implantado no GDF.

O SAG possui um campo denominado “valor estimado”, contudo, verificou-se que a informação disponível nesse campo não pode ser utilizada como referência de custo, pois, raramente é resultado de um orçamento específico para a etapa que se pretende realizar. Em muitos casos a unidade utiliza nesse campo o valor da Dotação Inicial do Subtítulo.

Ainda não foi possível estabelecer uma formulação matemática que possa ser aplicada para subsidiar a análise da eficiência de todos os Programas de Governo. Ainda que, em alguns casos, as equipes de auditoria consigam, por meio do trabalho de campo, encontrar os parâmetros necessários para aplicação da fórmula proposta por Cohen, isso não será a regra e, portanto, deverão ser considerados outros critérios subjetivos na análise.

No esforço de aplicar a formulação matemática, as equipes foram a campo para tentar responder perguntas como as exemplificadas a seguir:

²COHEN,Ernesto; FRANCO,Rolando.Avaliação de projetos sociais. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1993, p.103



1. Quais os produtos principais a serem entregues pelo programa (ou Objetivo)?
2. É possível estabelecer algum referencial de custo para os produtos?
3. Qual o prazo previsto para entrega dos produtos?
4. É possível determinar padrões de qualidade para os produtos?

No caso de impossibilidade de responder a essas questões, deve-se verificar se há recorrência de contratos emergenciais e/ou aditivos contratuais (de valor ou de prazo). Esses elementos não são suficientes para classificar o programa como ineficiente, mas podem indicar ineficiências, no planejamento ou na gestão dos recursos.

Devido às particularidades de cada Programa, as equipes devem descrever a metodologia específica adotada em cada análise de eficiência realizada.

2.2.3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE

Ainda que a análise de efetividade não esteja prevista na legislação citada na Introdução do presente Relatório, entende-se válida a busca pela avaliação dessa dimensão de desempenho, uma vez que nela estará refletido o benefício à população-alvo trazido pela ação governamental.

A ação governamental de caráter finalístico está representada no PPA 2020/2023 pelos Programas Temáticos, que são estruturados por meio de seus objetivos, até o PPA 2016/2019 denominados objetivos específicos. A estes últimos foram atreladas metas, indicadores de desempenho e indicadores de impacto. Conforme apresentado no Anexo II do PPA, tanto os Programas Temáticos, quanto os Objetivos encontram-se na dimensão Tática do referido Plano.

Com a intenção de avaliar a efetividade dos Programas Temáticos estruturados no PPA buscou-se verificar a contribuição das ações desenvolvidas para o atingimento dos objetivos elencados, pois, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, do Tesouro Nacional, caso esteja bem definido, o objetivo deve *“expressar o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar”*.

Ainda conforme o referido Manual, *“O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa”*. Dessa forma, ainda que a estrutura do PPA não vincule os indicadores de desempenho à dimensão da efetividade, verificou-se que, em alguns casos, eles seriam adequados para aferir os impactos positivos gerados na população-alvo.



Caso os indicadores sejam considerados inadequados, as equipes de auditoria ainda podem buscar outras fontes de dados ou optar pela aplicação de métodos específicos de pesquisa junto ao público-alvo para cada caso particular.

A depender do programa, seus resultados podem ser de difícil constatação no exercício em análise, pois a efetividade de muitas ações só será percebida anos após sua implementação. Trata-se, portanto, de análise complexa, abrangente e peculiar a cada Programa de Governo, e que, em alguns casos, não foi possível de ser realizada pelas equipes de auditoria.

2.3 LIMITAÇÕES À METODOLOGIA ADOTADA

As limitações e/ou dificuldades encontradas na aplicação da metodologia proposta foram as seguintes:

- diversidade de fontes para obtenção das metas, com divergências entre: PPA, Planejamento Estratégico e informações prestadas pelas Unidades em resposta às Solicitações de Informações;
- ausência na codificação dos Programas de Trabalho, de campo para identificação dos Objetivos dos Programas Temáticos, o que dificulta a identificação das despesas e realizações físicas associadas a esse nível de planejamento;
- falta de sistema de custos que viabilize informações para um cálculo mais preciso da Eficiência das ações.

Em Programas em que as limitações foram mais severas, a avaliação das dimensões de desempenho foi realizada de forma subjetiva, considerando-se, por exemplo:

- sistemas de controles utilizados pelo órgão;
- seus procedimentos operacionais;
- seus métodos de trabalho;
- nível de treinamento e capacitação dos servidores;
- qualidade dos serviços e produtos entregues à população; e
- planejamento e ênfase na redução de custos, evitando-se compras de emergência, por exemplo.

Entende-se que essas e outras variáveis também sinalizam, de forma direta ou indireta, a conduta do Órgão com relação a eficácia, eficiência e efetividade dos programas analisados.



AValiação dos Resultados Quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo Exercício 2020

PROGRAMA TEMÁTICO 6207 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

RESUMO

O Programa Temático 6207 – Desenvolvimento Econômico está inserido no Eixo Temático Desenvolvimento Econômico do Plano Estratégico 2019/2060. No PPA 2020/2023, o Programa está estruturado em 14 Objetivos, sendo que, no exercício de 2020, selecionou-se para avaliação o Objetivo O74: Desenvolve DF- ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária, além de promover o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal. O Objetivo O74 apresentou eficácia muito abaixo do previsto no exercício de 2020, conforme avaliação de suas três metas e de seu indicador. A meta M510, “Aumentar de 10 para 210 o número de Atestados de Implantação Definitivos (AIDs) emitidos”, única de responsabilidade da Secretaria de Empreendedorismo - SEMP, apresentou como resultado a emissão de apenas 32% do número de AIDs previsto para o período. A meta M635, “Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS”, não foi atingida, tendo em vista que apenas uma empresa habilitada no Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE recebeu recursos no último exercício e, mesmo assim, um valor bem abaixo do previsto inicialmente na LDO/2020. Já a meta M636, “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”, teve a avaliação sobre a sua eficácia no exercício prejudicada, dado que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE não estipulou metas anuais para o Programa Emprega-DF e, devido a forma como será realizado o acompanhamento dos resultados de geração de empregos dos Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs celebrados em 2019 e 2020, essa informação estará disponível apenas no final de 2021 ou início de 2022. Entretanto, observou-se que parte da metodologia de cálculo desta meta, referente à aferição dos empregos indiretos gerados, ainda não foi definida pela Secretaria. Com relação ao indicador “IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF”, verificou-se que há uma defasagem sistemática de dois anos com relação aos resultados divulgados, de modo que o resultado referente a 2020 será informado apenas em 2022. Além de não propiciar a informação tempestivamente, o indicador não apresenta uma relação direta e mensurável com as metas e o Objetivo O74, não cumprindo sua



finalidade ao não permitir a fundamentação da tomada de decisões, a reorientação de iniciativas e ações de modo tempestivo, a confirmação de que as estratégias utilizadas para implementação das metas estão adequadas e possibilitam o alcance do Objetivo. Avaliou-se que o Objetivo O74 apresentou eficiência muito abaixo do desejado em 2020. A SDE desenvolveu procedimentos específicos de processo para realizar o acompanhamento anual do Programa Emprega-DF, mas não há prazo definido para sua finalização e não há, ainda, sistema informatizado que possibilite a gestão da informação das empresas participantes do Programa, o que impede um melhor acompanhamento do resultado tanto das metas individuais quanto da meta M636. Também não há, até o momento, implementação de sistemática de avaliação que permita à Secretaria mensurar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência do Programa Emprega-DF. Nesse sentido, destaca-se a publicação do Decreto nº 41.496/2020, que “Estabelece rotinas operacionais para os órgãos e entidades quando da proposição, acompanhamento e avaliação de benefícios tributários no âmbito do Distrito Federal”. Dessa forma, estando presentes os requisitos necessários, vislumbra-se a possibilidade de aplicá-los na metodologia para subsidiar a mencionada avaliação.

1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA TEMÁTICO

O Eixo Temático “Desenvolvimento Econômico” do Plano Estratégico 2019/2060 é composto por dois Programas Temáticos do PPA 2020/2023: 6207 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO e 6201 - AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL, e pelos seus correspondentes Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: PROGRAMA 8207 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – GESTÃO E MANUTENÇÃO e PROGRAMA 8201 - AGRICULTURA – GESTÃO E MANUTENÇÃO.

Da forma com que foram estruturados no PPA vigente, os Programas Temáticos são formados por Objetivos, que, conjuntamente, devem contribuir para o atingimento das finalidades abordadas na contextualização do Programa, alinhadas com o respectivo Eixo Temático do Plano Estratégico. Especificamente sobre o Programa Temático 6207, há 14 Objetivos, conforme explicitados na tabela a seguir, que apresentam no PPA, diferentes Unidades designadas como responsáveis.

TABELA 1 – OBJETIVOS INTEGRANTES DO PROGRAMA TEMÁTICO 6207

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO	UNIDADE RESPONSÁVEL
O1	UMA NOVA BRASÍLIA COMO DESTINO TURÍSTICO: TORNAR BRASÍLIA A PRINCIPAL REFERÊNCIA DE DESTINO TURÍSTICO PARA BRASILENSES, BRASILEIROS E ESTRANGEIROS POTENCIALIZANDO OS ATRATIVOS EXISTENTES E EXPANDINDO OS ATIVOS TURÍSTICOS DA REGIÃO.	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL - SETUR
O148	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO QUE TRANSFORMAM O DF: TRANSFORMAR O DISTRITO FEDERAL NA CIDADE SÍNTESE DO FUTURO POR MEIO DO DESENVOLVIMENTO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS E/OU TECNOLÓGICAS E DA INOVAÇÃO.	FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DISTRITO FEDERAL - FAP



TABELA 1 – OBJETIVOS INTEGRANTES DO PROGRAMA TEMÁTICO 6207

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO	UNIDADE RESPONSÁVEL
0168	BRASÍLIA EMPREENDEDORA: PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL, MEDIANTE MELHORIAS NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS E PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS, ALÉM DA MELHORIA DA INFRAESTRUTURA URBANA E DO FOMENTO DO DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL.	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL - SDE
0174	PROSPERA DF: CONCEDER EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS PARA EMPREENDIMENTOS PRODUTIVOS DE PEQUENO PORTE, COM VISTAS AO INCREMENTO DOS NÍVEIS DE EMPREGO DO DISTRITO FEDERAL E REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO – RIDE/DF.	FUNDO PARA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - FUNGER
0187	DF QUALIFICADO É DF EMPREGADO: PROMOVER A QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL COM VISTAS A CONTRIBUIR PARA O AUMENTO DA PROBABILIDADE DE OBTENÇÃO DE EMPREGO E TRABALHO DECENTE E PARA A PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA, INCLUSÃO SOCIAL, REDUÇÃO DA POBREZA, COMBATE À DISCRIMINAÇÃO, MANUTENÇÃO DO TRABALHO E DIMINUIÇÃO DA VULNERABILIDADE DAS POPULAÇÕES.	SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL - SETRAB
0194	DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO DISTRITO FEDERAL: DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE INTEGRAÇÃO ENTRE AS CIDADES DO ENTORNO E O DISTRITO FEDERAL.	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO DISTRITO FEDERAL - SEDRM
0201	EMPREENDE DF: FOMENTAR A ECONOMIA SOLIDÁRIA, O COOPERATIVISMO, O ASSOCIATIVISMO, AS TECNOLOGIAS SOCIAIS, O EMPREENDEDORISMO E A INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA, VISANDO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO DF.	SETRAB
0212	OBJETIVO REGIONAL - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: OBJETIVO DESTINADO A ATENDER AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS QUE REALIZAM AÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL - SEEC
055	BRASÍLIA MAIS COMPETITIVA: SER A UNIDADE MAIS COMPETITIVA DA FEDERAÇÃO, AMPLIANDO A COMPETITIVIDADE DO DISTRITO FEDERAL, ESPECIALMENTE DO SETOR PRODUTIVO. FOMENTAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO, SEJA A PARTIR DA MELHORIA DAS CONDIÇÕES MICROECONÔMICAS COMO A PRODUTIVIDADE E O CUSTO DE PRODUÇÃO, SEJA PELA MELHORIA DOS FATORES DE AMBIENTE MACROECONÔMICO COMO MÃO DE OBRA QUALIFICADA E CRÉDITO FACILITADO. AMPLIAR AS CADEIAS DE SUPRIMENTOS, LOGÍSTICA, SIMPLIFICAÇÃO TRIBUTÁRIA, DESBUROCRATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS, ENTRE OUTROS.	SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL - SECTI
056	BRASÍLIA PARA INOVAR E INVESTIR: ATUAÇÃO COM FOCO NA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS.	SECTI
058	BRASÍLIA CIDADE INTELIGENTE: PROMOVER APRIMORAMENTOS NOS ESPAÇOS URBANOS E NOS SERVIÇOS GOVERNAMENTAIS OFERECIDOS PELO GDF, DE FORMA A CONECTAR IMPORTANTES FATORES DO DESENVOLVIMENTO COMO: MOBILIDADE (TRANSPORTE E ACESSIBILIDADE), URBANISMO, SUSTENTABILIDADE (MEIO AMBIENTE E ENERGIA), TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO, SAÚDE, SEGURANÇA, ENTRE OUTROS.	SECTI
074	DESENVOLVE DF: AMPLIAR A CAPACIDADE DA ECONOMIA LOCAL NA PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS E NA EFETIVA GERAÇÃO DE EMPREGO, RENDA, RECEITA TRIBUTÁRIA, ALÉM DE PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL, SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DO DISTRITO FEDERAL.	SDE
075	ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS: ATRAIR INVESTIMENTOS EXTERNOS, POR INTERMÉDIO DOS PROJETOS CERTIFICADOS, PARA OS ARRANJOS PRODUTIVOS OU COMERCIAIS LOCAIS SELECIONADOS. AS EMPRESAS SERÃO OBJETO DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIA, NO INTUITO DE AUMENTAR AS CHANCES DE SUCESSO DO EMPREENDIMENTO.	SDE
077	POLÍTICAS DE FOMENTO À COMPETITIVIDADE DO SETOR PRODUTIVO: FOMENTAR A COMPETITIVIDADE, PROMOVENDO O ACESSO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE AO MERCADO, COM O OBJETIVO DE MELHORAR O AMBIENTE DE NEGÓCIOS, SIMPLIFICANDO E DESBUROCRATIZANDO OS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E REGULARIZAÇÃO, COMO TAMBÉM OS ACESSOS ÀS LINHAS DE CRÉDITO. CAPACITAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO, PÚBLICO E TERCEIRO SETOR, REDUZINDO A INFORMALIDADE DO MERCADO.	SDE

FONTE: ADAPTADO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DO ANEXO II DO PPA 2020/2023, DE ACORDO COM A LEI Nº 6.490, DE 29/01/2020 E ATUALIZAÇÕES POSTERIORES.

Diante da diversidade de objetivos e seus respectivos temas que compõem o Programa 6207, muitas são as Unidades Orçamentárias – UOs contempladas com recursos na Lei Orçamentária.



Na tabela a seguir são apresentadas as dotações iniciais e despesas autorizadas para estas UOs no Programa Temático 6207, no exercício de 2020, para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Nota-se a concentração de mais de 80% dos recursos autorizados em apenas duas Unidades Orçamentárias: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Fundação de Apoio à Pesquisa.

TABELA 2 – DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA AUTORIZADA DO PROGRAMA TEMÁTICO 6207, POR UO R\$ 1,00

CÓDIGO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)
		VALOR	% *	VALOR	% *	%
9101	CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	100.000	0,0	3.082.000	0,9	3082,0
9103	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PLANO PILOTO - RA I	838.564	0,2	838.564	0,2	100,0
9104	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GAMA - RA II	150.000	0,0	200.000	0,1	133,3
9105	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA - RA III	403.200	0,1	103.200	0,0	25,6
9106	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRAZLÂNDIA - RA IV	20.000	0,0	119.880	0,0	599,4
9107	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SOBRADINHO - RA V	55.000	0,0	5.625	0,0	10,2
9108	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTINA - RA VI	10.000	0,0	2.500	0,0	25,0
9109	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARANOÁ - RA VII	44.129	0,0	44.129	0,0	100,0
9110	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE - RA VIII	15.000	0,0	5.625	0,0	37,5
9111	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CEILÂNDIA - RA IX	1.087.332	0,2	837.332	0,2	77,0
9112	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ - RA X	253.880	0,1	253.880	0,1	100,0
9113	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CRUZEIRO - RA XI	15.000	0,0	30.000	0,0	200,0
9114	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAMAMBAIA - RA XII	93.400	0,0	13.400	0,0	14,3
9115	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA MARIA - RA XIII	20.000	0,0	45.000	0,0	225,0
9116	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SÃO SEBASTIÃO - RA XIV	18.666	0,0	18.666	0,0	100,0
9119	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO - RA XVII	25.000	0,0	25.000	0,0	100,0
9121	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA CANDANGOLÂNDIA - RA XIX	22.016	0,0	22.016	0,0	100,0
9128	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SOBRADINHO II - RA XXVI	40.000	0,0	0	0,0	0,0
9131	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO SETOR DE INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO (SIA) - RA XXIX	35.001	0,0	35.001	0,0	100,0
9133	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE VICENTE PIRES - RA XXX	13.814	0,0	13.814	0,0	100,0
9135	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA FERVAL - RA XXXI	15.030	0,0	7.530	0,0	50,1
17101	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	19.313.801	4,4	4.195.202	1,2	21,7
18101	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	0	0,0	4.944.258	1,4	-
19211	COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN	100.000	0,0	0	0,0	0,0
20101	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL	41.939.566	9,6	171.343.632	47,6	408,5
20204	JUNTA COMERCIAL, INDUSTRIAL E SERVIÇOS DO DISTRITO FEDERAL	0	0,0	482.120	0,1	-
20902	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL - FUNDEF	8.335.042	1,9	6.452.255	1,8	77,4
22101	SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA DO DISTRITO FEDERAL	270.000	0,1	756.126	0,2	280,0
22201	COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL - NOVACAP	650.000	0,1	0	0,0	0,0



TABELA 2 – DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA AUTORIZADA DO PROGRAMA TEMÁTICO 6207, POR UO R\$ 1,00

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	VALOR	% *	VALOR	% *	%
25101	SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL	0	0,0	7.021.785	2,0	-
25902	FUNDO PARA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA DO DISTRITO FEDERAL - FUNGER	11.305.165	2,6	11.805.165	3,3	104,4
27101	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	7.370.000	1,7	12.678.816	3,5	172,0
27901	FUNDO DE FOMENTO À INDÚSTRIA DO TURISMO NO DISTRITO FEDERAL - FITUR	332.391	0,1	332.391	0,1	100,0
40101	SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	0	0,0	1.932.162	0,5	-
40201	FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA - FAPDF	342.178.077	78,6	132.068.569	36,7	38,6
57101	SECRETARIA DE ESTADO DA MULHER DO DISTRITO FEDERAL	0	0,0	0	0,0	0,0
60101	SECRETARIA DE ESTADO DA JUVENTUDE DO DISTRITO FEDERAL	0	0,0	0	0,0	0,0
TOTAL DO PROGRAMA		435.069.074	-	359.715.642	-	82,7%

FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 10/03/2021.

* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do Programa.

** As descrições das Unidades Orçamentárias desta Tabela são as constantes no SIGGo na data da extração dos dados.

No Orçamento de Investimento das Estatais, em 2020, foram alocados R\$ 390,0 milhões como Dotação Inicial e R\$ 381,1 milhões como Despesa Autorizada para o Programa 6207.

Para o ciclo 2020/2023 foram previstos dois Indicadores de Impacto associados ao Programa Temático 6207: III1 – Taxa de desemprego no DF e III19 – Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal – IDECOM. Ambos tendo como fonte informações fornecidas pela Codeplan.

Na LDO/2020, o Programa apresenta dois subtítulos prioritários: Ação 5021 - Modernização e melhoria da infraestrutura das ADES – PROCIDADES, subtítulo 0001 - Modernização e melhoria da infraestrutura das ADES – PROCIDADES e Ação 9120 - Transferência de recursos para projetos de capacitação para o trabalho e empreendedorismo, subtítulo 0001 - (EP) Apoio a projetos de capacitação para o trabalho e empreendedorismo no Distrito Federal.

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

TABELA 3 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO OBJETO DA AUDITORIA

BASE NORMATIVA	ORIGEM	EMENTA OU ASSUNTO
LEI Nº 06/1988, DE 29/12/1988	DF	INSTITUI O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO DISTRITO FEDERAL – PROIN-DF, CRIA INCENTIVOS À INCREMENTAÇÃO E EXPANSÃO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS DO SETOR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 289/1992, DE 03/07/1992	DF	ALTERA A LEI Nº 06/1988, PROIN-DF PASSA A DENOMINAR-SE PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL – PRODECON-DF, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



TABELA 3 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO OBJETO DA AUDITORIA

BASE NORMATIVA	ORIGEM	EMENTA OU ASSUNTO
LEI Nº 409/1993, DE 15/01/1993	DF	DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS, CREDITÍCIOS E ECONÔMICOS, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL – PRODECON/DF E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 1.314/1996, DE 19/12/1996	DF	CRIA O PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL – PADES/DF E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 2.427/1999, DE 14/07/1999	DF	CRIA O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL – PRÓ-DF E EXTINGUE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL.
LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DE 04/05/2000	FEDERAL	ESTABELECE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 3.196/2003, DE 29/09/2003	DF	INSTITUI O PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENHIMENTO PRODUTIVO DO DISTRITO FEDERAL - PRO-DF II - E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 3.266/2003, DE 30/12/2003	DF	COMPLEMENTA DISPOSITIVOS DO PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENHIMENTO PRODUTIVO NO DISTRITO FEDERAL – PRÓ-DF II, APROVADO PELA LEI Nº 3.196, DE 29 DE SETEMBRO DE 2003, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 5.017/2013, DE 18/01/2013	DF	INSTITUI O FINANCIAMENTO INDUSTRIAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IDEAS INDUSTRIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2017, DE 07/08/2017	FEDERAL	DISPÕE SOBRE CONVÊNIO QUE PERMITE AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL DELIBERAR SOBRE A REMISSÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, CONSTITUÍDOS OU NÃO, DECORRENTES DAS ISENÇÕES, DOS INCENTIVOS E DOS BENEFÍCIOS FISCAIS OU FINANCEIRO-FISCAIS INSTITUÍDOS EM DESACORDO COM O DISPOSTO NA ALÍNEA “G” DO INCISO XII DO § 2º DO ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A REINSTITUIÇÃO DAS RESPECTIVAS ISENÇÕES, INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS OU FINANCEIRO-FISCAIS; E ALTERA A LEI Nº 12.973, DE 13 DE MAIO DE 2014.
LEI Nº 6.352/2019 DE 07/08/2019	DF	DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO/2020.
LEI Nº 6.468/2019, DE 27/12/2019	DF	REFORMULA O PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENHIMENTO PRODUTIVO DO DISTRITO FEDERAL - PRÓ-DF II, CRIA O PROGRAMA DESENVOLVE-DF, REGULARIZA SITUAÇÕES CONSOLIDADAS ORIUNDAS DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO ANTERIORES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
LEI Nº 6.490/2020, DE 29/01/2020	DF	DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO DISTRITO FEDERAL PARA O QUADRIÊNIO 2020-2023. ATUALIZADA PELAS LEIS Nº 6.624, DE 06/07/2020 E Nº 6.672, DE 30/12/2020 E PELO DECRETO Nº 41.667, DE 30/12/2020.
LEI Nº 6.482/2020 DE 09/01/2020	DF	ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO DISTRITO FEDERAL PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2020 – LOA/2020.
DECRETO Nº 34.607/2013, DE 27/08/2013	DF	REGULAMENTA A LEI Nº 5.017, DE 18 DE JANEIRO DE 2013, QUE INSTITUI O FINANCIAMENTO INDUSTRIAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IDEAS INDUSTRIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
DECRETO Nº 37.892/2016, DE 27/12/2016	DF	DISPÕE SOBRE O FINANCIAMENTO ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL - FIDE/DF, PREVISTO NA LEI Nº 3.196, DE 29 DE SETEMBRO DE 2003.
DECRETO Nº 39.803/2019, DE 02/05/2019	DF	DISPÕE SOBRE A ADESÃO DO DISTRITO FEDERAL A BENEFÍCIO FISCAL PREVISTO NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 160, DE 7 DE AGOSTO DE 2017, E DO CONVÊNIO ICMS 190, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017. INSTITUI O PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL À INDUSTRIALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL, DENOMINADO EMPREGA – DF E O PROGRAMA DE ESTÍMULO À IMPORTAÇÃO PELOS RECINTOS ALFANDEGADOS DO DISTRITO FEDERAL - PROIMP – DF.
DECRETO Nº 40.146/2019, DE 02/10/2019	DF	ALTERA O DECRETO Nº 39.803, DE 02 DE MAIO DE 2019.
DECRETO Nº 40.767/2020, DE 13/05/2020	DF	DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DO EMPREENDEDORISMO DO DISTRITO FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



TABELA 3 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO OBJETO DA AUDITORIA

BASE NORMATIVA	ORIGEM	EMENTA OU ASSUNTO
DECRETO Nº 41.015/2020, DE 22/07/2020	DF	REGULAMENTA AS LEIS NºS 3.196, DE 2003, 3.266, DE 2003, 4.269, DE 2008, 6.035, DE 2017, 6.251, DE 2018 E 6.468, DE 2019, E DEMAIS NORMAS REFERENTES AO PROGRAMA PRÓ-DFII E DO DESENVOLVE-DF, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
DECRETO Nº 41.643/2020, DE 23/12/2020	DF	DISPÕE SOBRE A ADESÃO DO DISTRITO FEDERAL A BENEFÍCIO FISCAL PREVISTO NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 160, DE 7 DE AGOSTO DE 2017, E DO CONVÊNIO ICMS 190, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017.
PORTARIA CONJUNTA Nº 3/2019, DE 04/06/2019	SDE E SEFP/ SEEC	REGULAMENTA OS PROCEDIMENTOS RELATIVOS À FRUIÇÃO DOS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NO ÂMBITO DOS PROGRAMAS INSTITUÍDOS PELO DECRETO Nº 39.803, DE 2 DE MAIO DE 2019.
PORTARIA Nº 37/2020, DE 08/09/2020	SDE	DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS PARA O ACOMPANHAMENTO ANUAL DOS EXERCÍCIOS DE 2020 E 2021, DOS EMPREENDIMENTOS QUE ADERIRAM OU MIGRARAM PARA O PROGRAMA EMPREGA-DF, INSTITUÍDO PELO DECRETO Nº 39.803, DE 2 DE MAIO DE 2019.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

2 OBJETIVO SELECIONADO

O Programa 6207 foi um dos Programas Temáticos que apresentou significativa mudança em sua estrutura de objetivos com o início do novo ciclo do PPA 2020/2023. No PPA anterior, o programa era integrado por sete Objetivos Específicos. Na vigência atual, o Programa é composto por 14 Objetivos. As grandes linhas temáticas voltadas para as políticas de turismo, desenvolvimento sustentável, geração de trabalho, emprego e renda, e de inovação permanecem em sua estrutura. A temática da agricultura deixou de ser parte do Programa 6207, e agora é abordada em programa próprio, o Programa Temático 6201. Houve também um marcado desdobramento das políticas em abordagens mais específicas, em especial, aquelas voltadas para empreendedorismo, aumento de competitividade e atração de investimentos, o que explica o aumento substancial de Objetivos.

No ciclo 2016/2019, o programa foi avaliado em três exercícios distintos. Em 2016, foram selecionados para avaliação os então Objetivos Específicos 001 - Ambiente de Negócios, com foco no programa PROCIDADES e 002 – Brasília Criativa. Em 2017, a escolha recaiu novamente no Objetivo Específico 001 – Ambiente de Negócios e incluiu-se na amostra o Objetivo Específico 005 – Ciência e Inovação Tecnológica. Em 2018, a seleção recaiu sobre os Objetivos Específicos 003 – Destino Brasília e 006 – Trabalho Emprego e Renda.

Para o exercício de 2020, na vigência do novo ciclo de PPA, antes mesmo da instalação da pandemia pela COVID-19, o Programa 6207 fazia parte das auditorias programadas para o exercício no POAC 2020 – Programa Operacional de Ações de Controle da Subcontroladoria de Controle Interno, sendo sua escolha pautada pelos elevados índices de desemprego que caracterizavam o cenário do DF no ano de 2019. Note-se que a Taxa de Desemprego Total alcançou em abril de 2019 seu pico no exercício,



com a marca de 19,8% da população economicamente ativa. A média nacional, no mesmo mês de 2019, foi de 12,5% (dados <https://www.dieese.org.br/analiseped/mensalBSB.html> e PNAD/IBGE <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=27774&t=destaques>). A pandemia agravou a situação nos meses de abril a junho de 2020, resultando em taxas de desemprego superiores a 20% no DF. O contexto assinalado motivou a seleção de temas focados na geração de emprego e renda, justificando, pela sua relevância, a escolha do Objetivo O74 para o desenvolvimento do presente trabalho.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETIVO

O Objetivo O74 – Desenvolve DF, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do DF - SDE, tem por propósito “*ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária, além de promover o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal*”. A seguir são apresentados os principais elementos de sua estrutura, conforme o PPA vigente.

2.1.1 METAS DO OBJETIVO O74

No PPA vigente, as metas previstas para o Objetivo O74 estão listadas a seguir:

TABELA 4 – METAS DO OBJETIVO O74 NO PPA 2020/2023

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	SIGLA UNIDADE RESPONSÁVEL
M510	AUMENTAR DE 10 PARA 210 O NÚMERO DE ATESTADOS DE IMPLANTAÇÃO DEFINITIVO (AID) EMITIDOS	SDE
M635	MANTER O FINANCIAMENTO DAS 18 EMPRESAS HABILITADAS NOS PROGRAMAS FIDE E IDEAS	SDE
M636	GERAR 40 MIL POSTOS DE TRABALHO POR MEIO DO PROGRAMA EMPREGA DF	SDE

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023 – LEI Nº 6.490 DE 29/01/2020 E ALTERAÇÕES POSTERIORES.

Essas metas contemplam três diferentes programas de desenvolvimento da SDE: o Pró-DF II, o IDEAS Industrial e o Emprega-DF.

As metas M510 e M635 se referem ao Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - Pró-DF II, instituído pela Lei nº 3.196/2003 e complementado pela Lei nº 3.266/2003. A Lei nº 3.196/2003 prevê a concessão de nove tipos de benefícios, entre os quais: crédito (revogado pela Lei nº 5.236/2013); financiamento especial para o desenvolvimento - FIDE; fiscal; econômico; infraestrutura; regime compensatório de competitividade; capacitação empresarial e profissional; apoio para a recuperação ou preservação ambiental e apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social. O Atestado de Implantação Definitivo – AID, mencionado na meta M510, relaciona-se com o benefício econômico do Pró-DF II.



O Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial, citado na meta M635, foi instituído pela Lei nº 5.017/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 34.607/2013.

Já a meta M636, está relacionada ao Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal – Emprega-DF, instituído pelo Decreto nº 39.803/2019 e regulamentado pela Portaria Conjunta SDE/SEEC nº 3, de 04 de junho de 2019.

Destaca-se que o título dado ao Objetivo O74, Desenvolve-DF, também é o nome de um quarto programa da SDE, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 6.468/2019, e que pode ser considerado uma reformulação do Pró-DF II. Informações mais detalhadas sobre esses programas serão apresentadas nas questões de eficácia que abordam cada uma das metas e o indicador do Objetivo O74.

2.1.2 INDICADOR DE DESEMPENHO – OBJETIVO O74

Há apenas um indicador de desempenho previsto no Anexo II do PPA 2020/2023 para o Objetivo O74, apresentado na tabela a seguir.

TABELA 5 – INDICADOR DO PPA 2020/2023 PARA O OBJETIVO O74

INDICADOR		UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	PERIODICIDADE	ÍNDICE DESEJADO *			
CÓDIGO	DESCRIÇÃO					2020	2021	2022	2023
IN10512	PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF	PROPORÇÃO	0,07	12/2016	ANUAL	0,08	0,09	0,10	0,11

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023 – LEI Nº 6.490 DE 29/01/2020 E ALTERAÇÕES POSTERIORES.

*Tendência: maior, melhor; Fonte: Codeplan; UO Responsável: 20101 (SDE)

2.1.3 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O74

Para a execução do Objetivo O74, foram previstas no PPA 2020/2023 as Ações Orçamentárias apresentadas na tabela a seguir, em que se destacam as contempladas com dotação na Lei Orçamentária Anual para 2020.

TABELA 6 – AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PREVISTAS PARA O OBJETIVO O74

AÇÃO		PRESENTE NA LOA/2020 PARA O PROGRAMA 6207
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	
9061	FINANCIAMENTOS VINCULADOS À INCENTIVOS CREDITÍCIOS	X
9062	EMPRÉSTIMO ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO	X

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023 – LEI Nº 6.490 DE 29/01/2020 E ALTERAÇÕES POSTERIORES.

As Ações Orçamentárias mencionadas acima estão vinculadas à meta M635 – “Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS”.



2.1.4 AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O74

Não há Ações Não Orçamentárias previstas para o Objetivo O74 no PPA 2020/2023. Entretanto, destaca-se que no Anexo XI da LDO/2020 (Quadro 15 – Projeção da Renúncia Tributária) foi prevista renúncia de receita, na modalidade de crédito presumido do ICMS, aos empreendimentos econômicos produtivos enquadrados no Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal – Emprega-DF, instituído pelo Decreto nº 39.803/2019. A previsão da renúncia de receita para o exercício de 2020 foi de R\$ 51.789.670,00.

Por meio do “Demonstrativo da Renúncia Realizada em 2020” (Processo SEI nº 00480-00005287/2020-42, Documento SEI 56180403) foi informado o mesmo valor da previsão para a apuração da renúncia realizada referente ao item acima, bem como foi informada a vinculação da renúncia ao Programa 6207, mas não constou quantidade de beneficiários.

Considerando a metodologia de cálculo utilizada para a previsão desse item (Documento SEI 58298794) e os 20 Termos de Acordos de Regime Especial - TAREs firmados em 2019 e 2020, diretamente associados ao Programa Emprega-DF, infere-se que o gasto indireto do programa foi inferior ao valor informado para a renúncia realizada (R\$ 51.789.670,00).

2.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

Na Tabela 7 ilustra-se a execução orçamentário-financeira do Objetivo O74 do Programa 6207, discriminada por Ação Orçamentária.

TABELA 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO OBJETIVO, POR AÇÃO

R\$ 1,00

AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A) %	EMPENHADO (C)		(C/B) %	LIQUIDADO (D)		(D/C) %	(D/B) %
	VALOR	%*	VALOR	%*		VALOR	%*		VALOR	%*		
9061	4.986.000	59,8	1.271.823	19,7	25,5	1.271.822	23,5	100,0	1.271.822	23,5	100,0	100,0
9062	3.349.042	40,2	5.180.432	80,3	154,7	4.139.268	76,5	79,9	4.139.268	76,5	100,0	79,9
TOTAL	8.335.042	-	6.452.255	-	77,4	5.411.090	-	83,9	5.411.090	-	100	83,9

FONTE: SIGGO/DISCOVERER – 13/03/2021.

* Percentual do valor de cada Ação em relação ao total do Objetivo.

** As descrições das Ações citadas nesta Tabela encontram-se na Tabela 6 deste Relatório.

Na Tabela 8 ilustra-se a execução orçamentário-financeira do Objetivo O74 do Programa 6207, discriminada por Unidade Orçamentária. Nota-se a exclusiva concentração dos recursos autorizados na UO 20902 – Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FUNDEFE, neste Objetivo do Programa 6207, 100,0%.



TABELA 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO OBJETIVO O74, POR UO

R\$ 1,00

UO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A) %	EMPENHADO (C)		(C/B) %	LIQUIDADO (D)		(D/C) %	(D/B) %
	VALOR	%*	VALOR	%*		VALOR	%*		VALOR	%*		
20902	8.335.042	100,0	6.452.255	100,0	77,4	5.411.090	100,0	83,9	5.411.090	100,0	100,0	83,9
TOTAL	8.335.042	-	6.452.255	-	77,4	5.411.090	-			-	100,0	83,9

FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 13/03/2021.

* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do Objetivo.

Ressalta-se que a Tabela 7 e a Tabela 8 tratam da execução do Orçamento da Seguridade Social. Para o Objetivo O74, não houve execução de nenhum projeto no Orçamento de Investimentos em 2020.

3 ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de novembro de 2020 a março de 2021, sendo que a abrangência das ações auditadas ficou restrita ao ano de 2020.

Para a avaliação da eficácia, verificou-se o atingimento das seguintes metas e indicador do Objetivo O74 previstos no PPA 2020/2023:

1. Meta M510 - Aumentar de 10 para 210 o número de atestados de implantação definitivo (AID) emitidos. (SDE)
2. Meta M635 - Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS. (SDE)
3. Meta M636 - Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF. (SDE)
4. Indicador IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF.

Para a avaliação da eficiência, foram verificados os seguintes pontos críticos:

1. Existência de instrumentos de gestão padronizados e com periodicidade definida para acompanhamento das metas pactuadas no Programa Emprega-DF;
2. Adoção de procedimentos para avaliação gerencial dos resultados do Programa Emprega-DF.

Os trabalhos de campo foram desenvolvidos na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do DF – SDE e na Secretaria de Estado de Empreendedorismo do DF – SEMP.



3.1 QUESTÕES DE AUDITORIA

Diante desse quadro, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão de desempenho avaliada:

EFICÁCIA

1. O número de Atestados de Implantação Definitivos (AID) emitidos no exercício de 2020 está de acordo com o previsto para o período?
2. No exercício de 2020, foram mantidos os financiamentos das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS?
3. A Meta M636, “*Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF*”, foi realizada com eficácia em 2020?
4. Há uma relação direta e mensurável entre o Indicador IN10512 “*Participação da Indústria no PIB DF*” e as metas e o Objetivo O74?

EFICIÊNCIA

5. Foram estabelecidos instrumentos de gestão padronizados e com periodicidade definida que permitam o acompanhamento das metas pactuadas no Programa Emprega-DF?
6. Foram adotados procedimentos que permitam a avaliação gerencial dos resultados do Programa Emprega-DF?

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentados os resultados e análises referentes às questões de auditoria apresentadas no subtópico 3.1.

4.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à dimensão de eficácia e considerações finais sobre a dimensão avaliada.



4.1.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICÁCIA

4.1.1.1 *QUESTÃO 1 – O NÚMERO DE ATESTADOS DE IMPLANTAÇÃO DEFINITIVOS (AID) EMITIDOS NO EXERCÍCIO DE 2020 ESTÁ DE ACORDO COM O PREVISTO PARA O PERÍODO?*

Não. Segundo a Secretaria de Estado de Empreendedorismo – SEMP, no exercício de 2020, foram emitidos 16 Atestados de Implantação Definitivos (AIDs). Apesar de não haver metas anuais específicas, a SEMP reconhece que a meta de emissão de 200 AIDs para o período de quatro anos pode ser considerada de modo proporcional, tendo como meta anual a emissão de 50 AIDs. Dessa forma, o número de AIDs emitidos em 2020 está abaixo do previsto para o período.

O Objetivo O74 do PPA 2020/2023 tem como uma de suas metas a M510: “*Aumentar de 10 para 210 o número de Atestados de Implantação Definitivo (AID) emitidos*”. Esta meta, assim como todo o Objetivo O74, consta no PPA como sendo de responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SDE; entretanto, com a criação da Secretaria de Estado de Empreendedorismo – SEMP, por meio do Decreto Distrital nº 40.767, de 13/05/2020, parte das atribuições da SDE foram transferidas para a SEMP, incluindo a emissão de Atestados de Implantação Definitivos.

Segundo o Ofício nº 71/2021 - SEMP/GAB (Documento SEI 55720523),

Apesar de ter se passado quase um ano da criação da SEMP, a nossa unidade orçamentária específica foi criada somente em janeiro do ano corrente. Tanto é que, somente em 28 de janeiro de 2021, recebemos o Ofício Nº 5/2021 - SEEC/SEORC/SUPLAN (55023242) que tratou da Remessa de processo individualizado para cadastramento de usuários (PPA, SAG e RAT) e instruções atualizadas para acesso a PPA/WEB. O procedimento para cadastramento dos nossos usuários está em andamento, mas ainda não foi finalizado.

Assim sendo, ainda não foi oficializada a transferência de responsabilidade da meta respectiva à SEMP/DF.

Com relação à elaboração da meta M510 e ao tipo de Atestado de Implantação Definitivo ao qual a meta se refere, a SEMP informou que:

Como se pode observar pelos Decretos publicados nos Diários Oficiais nº 72, de 13 de maio de 2020, nº 79, de 21 de maio de 2020, nº 83, de 26 de maio de 2020, nº 124, de 03 de julho de 2020, nº 134, de 17 de julho de 2020, nº 147, de 05 de agosto de 2020, nº 173, de 11 de setembro de 2020, nº 188, de 02 de outubro de 2020, nº 129-A, de 02 de outubro de 2020, nº 200, de 21 de outubro de 2020, e nº 209, de 05 de novembro de 2020, a composição da equipe da SEMP foi quase que completamente alterada desde a sua criação, não havendo, em nosso quadro atual, servidores que tenham participado do processo de estabelecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas do Plano Plurianual.

Ainda assim, nos parece seguro afirmar que as metas estabelecidas dizem respeito aos Atestados de Implantação Definitivos relacionados ao Pró-DF II e aos Programas anteriores, excluído o Desenvolve-DF que, em julho de 2019, era apenas um projeto de lei em elaboração.



O Governo do Distrito Federal desenvolveu, nas últimas décadas, diversos programas voltados ao desenvolvimento econômico, dentre os quais se destacam: Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal – PROIN-DF, instituído pela Lei nº 06/1988; Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – PRODECON, instituído pela Lei nº 289/1992, alterada pela Lei nº 409/1993; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal – PADES, criado pela Lei nº 1.314/1996; e Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, instituído pela Lei nº 2.427/1999.

Os empreendimentos beneficiados por esses programas puderam optar pelos benefícios do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II, instituído pela Lei nº 3.196/2003 e complementado pela Lei nº 3.266/2003. Assim sendo, conforme informado pela SEMP, os Atestados de Implantação Definitivos (AIDs) da meta M510 dizem respeito a todos esses programas.

Um dos benefícios previstos pela Lei nº 3.196/2003 é o benefício econômico. O art. 4º da Lei nº 3.266/2003 estabelece que “*o benefício econômico dar-se-á sob a forma de Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra, de unidades imobiliárias de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP*”.

De acordo com a SEMP (Documento SEI 55720523), o processo de emissão dos AIDs ocorre da seguinte forma:

Após assinatura do contrato de Concessão de Direito Real de Uso com Opção de Compra – CDRU-C entre a concessionária e a Companhia Imobiliária de Brasília-DF, a empresa deve edificar conforme o projeto de viabilidade econômico-financeiro - PVTEF apresentado e iniciar a exercer a atividade econômica no lote incentivado. Feito isso, ela pode requerer a emissão do Atestado de Implantação Provisório - AIP e, seis meses após, requerer a emissão do Atestado de Implantação Definitivo – AID, conforme procedimento estabelecido no art. 4º, §§ 7º e 8º, da Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003. A concessionária poderá, ainda, optar pela emissão direta do AID nos termos do art. 4º, § 11, da Lei nº 3.266/2003.

A comprovação do efetivo funcionamento no lote incentivado é feita mediante a apresentação da documentação exigida por norma e por meio de vistorias realizadas no endereço. A documentação exigida atualmente está contida no art. 83 do Decreto distrital nº 41.015/2020.

O Atestado de Implantação Definitivo, segundo o art. 4º, § 8º, da Lei nº 3.266/2003, “*habilita (o interessado) a assinar a escritura pública de compra e venda ou de promessa de compra e venda, na forma do que disponha o respectivo contrato assinado com a Terracap e desde que cumpridas as demais exigências do Programa*”. Além disso, no caso da opção pela emissão direta do AID, também ocorre a suspensão de pagamento mensal, por parte do beneficiário, da taxa de ocupação de 0,5%, calculada sobre o valor de avaliação do imóvel expresso no contrato (art. 4º, §§ 13, 4º, inciso I).



A emissão do AID também produz como efeito a efetivação do benefício fiscal previsto no caput do art. 2º da Lei nº 3.266/2003:

Art. 2º Fica reduzida, em até 100% (cem por cento), a base de cálculo dos empreendimentos efetivamente implantados, relativamente aos seguintes tributos:

I – Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI, na aquisição de imóvel destinado à implantação do empreendimento;

II – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, pelo período de até quatro anos, contado do exercício seguinte à data de expedição do Relatório de Vistoria, emitido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, atestando o início da execução do cronograma de obras referente ao projeto aprovado;

III – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, para veículos exclusivamente de transporte de cargas, desde que o documento fiscal de aquisição tenha sido emitido por contribuinte estabelecido no Distrito Federal, pelo período de até dois anos, contado da data de expedição do Relatório de Vistoria, emitido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, atestando o Início de Implantação do Projeto;

IV – Taxa de Limpeza Pública – TLP, pelo período de até quatro anos, contado do exercício seguinte à data de expedição do Relatório de Vistoria, emitido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, atestando o Início de Implantação do Projeto.

§ 1º Após a expedição do Atestado de Início de Implantação do Projeto até a expedição do Atestado de Implantação Definitivo, será suspensa a exigibilidade dos tributos.

§ 2º Expedido o Atestado de Implantação Definitivo de que trata o art. 4º, § 7º, será efetivado o benefício fiscal previsto no caput, cujo prazo para fins da redução da base de cálculo a partir da expedição do Atestado de Início de Implantação do Projeto. [...] (Grifou-se)

Observa-se: Onde se lê art. 4º, § 7º; infere-se art. 4º, § 8º. Onde se lê: a partir da expedição [...]; infere-se: inicia-se a partir da expedição [...].

Questionada sobre as empresas que obtiveram os 10 AIDs citados como base para o estabelecimento da meta M510, de “*Aumentar de 10 para 210 o número de Atestados de Implantação Definitivo (AID) emitidos*”, a SEMP informou (Documento SEI 55720523): “*não há, em nosso quadro atual, servidores que tenham participado do processo de estabelecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas do Plano Plurianual, não sendo possível responder esse questionamento*”. Entretanto, a Secretaria disponibilizou os AIDs emitidos e recebidos pelas beneficiárias no período de 2018 a 2019 (Documentos SEI 55487918 e 55488235), utilizados para a elaboração da tabela a seguir:

TABELA 9 – NÚMERO DE AIDs EMITIDOS NOS ANOS DE 2018 E 2019

PROGRAMA	Nº DE AIDs EMITIDOS E ASSINADOS EM 2018	Nº DE AIDs EMITIDOS E ASSINADOS EM 2019	Nº DE AIDs EMITIDOS EM NOV E DEZ/2019 E ASSINADOS EM JAN E FEV/2020
PRÓ-DF I	1	8	1
PRÓ-DF II	59	27	5
PRODECON	1	2	0
TOTAL	61	37	6

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DOCUMENTOS SEI Nº 55487918 E 55488235.



Considerando que o PPA 2020/2023 foi elaborado no final do primeiro semestre de 2019, o número de AIDs emitidos e assinados em 2018, que poderia ter sido utilizado como referência base para a elaboração da meta M510, está bem acima dos 10 AIDs citados na meta, como se pode observar na Tabela 9. Já em 2019, foram emitidos e assinados 37 AIDs no total, sendo que, no primeiro semestre, entre os meses de janeiro e abril foram emitidos 13 AIDs e nenhum nos meses de maio e junho. Dessa forma, não foi possível identificar o número de AIDs utilizados como referência inicial da meta M510.

Verificou-se que seis atestados foram emitidos nos meses de novembro e dezembro de 2019, mas assinados e entregues apenas no início de 2020. Conforme e-mail de 05/03/2021 enviado pela SEMP, a Secretaria considera que estes seis atestados devem ser contados como sendo do ano de 2019, totalizando então 43 AIDs em 2019, e explica a diferença entre a prática adotada anteriormente e a atual:

Apesar dos AIDs com numeração de 2019 serem entregues em 2020, eles não foram considerados na contagem de 2020, visto que era prática dos assessores assim que elaborava o Parecer de Implantação também emitia o AID da empresa enquanto aguardava ser deliberado pelo Secretário (a) ou pelo COPEP/DF. Dessa maneira, esses AIDs foram aprovados pelo Secretário (a) ou pelo COPEP/DF no final do ano de 2019 e início do ano de 2020, e entregues em 2020 ao responsável legal pela empresa.

Atualmente, a prática adotada na Diretoria é que o Atestado será emitido após deliberação do Secretário (a) ou COPEP/DF, assim evita a discrepância entre o número do AID (001/2021) e a data de entrega, por exemplo, o AID 001/2021 ser entregue em julho, enquanto tem o AID 002/2021 sendo entregue em fevereiro. Além disso, essa nova abordagem da Diretoria evita também o salto na enumeração do AID, por exemplo, no ano de 2020 não teve o AID 003/2020, foi do AID 002/2020 para o AID 004/2020 tanto quando a Diretoria fazia parte da SDE quanto após a mudança para a SEMP, isso ocorreu em razão da prática utilizada na Diretoria há um tempo atrás.

Com relação à contagem dos atestados com numeração 2019 e data de assinatura de 2020, a questão da emissão foi considerada pela área técnica como o momento em que o atestado foi elaborado e não como o momento em que o documento foi assinado. Entende-se que para a área técnica, seu trabalho terminava após a elaboração do parecer de implantação, seguido da elaboração do AID. Entretanto, na prática, o documento só passa a ter valor legal após a sua assinatura.

Como citado em parágrafo anterior desta questão, não há registro documentado da memória de elaboração da meta M510. Constata-se, entretanto, que a alteração da prática adotada, conforme informada pela área responsável pela emissão dos atestados é positiva para a organização interna da atividade, uma vez que passa a focar no resultado final para o beneficiário, que é poder ter acesso ao documento/atestado para dar prosseguimento à assinatura da escritura pública de compra e venda ou de promessa de compra e venda do terreno.



Questionada sobre a lógica utilizada para a definição da meta de emissão de 210 AIDs no período do PPA 2020/2023, a SEMP reiterou a informação (Documento SEI 55720523) de que atualmente (10/02/2021) não dispõe em seu quadro de pessoal servidores que tenham participado da definição dos atributos do PPA, não sendo possível apresentar resposta ao questionamento.

Com o objetivo de verificar o quanto a meta de emissão de 200 AIDs até o final do PPA 2020/2023 representa do total de empresas que poderiam requerer esse atestado, solicitou-se a informação sobre o número de empresas que receberam o Atestado de Implantação Inicial e o Atestado de Implantação Provisório nos últimos anos. No que diz respeito ao Atestado de Implantação Inicial, a SEMP respondeu que:

Com a consulta de alguns processos percebe-se que o Atestado de Início de Implantação era rotina processual no passado desta Diretoria, mas atualmente isso não faz parte da rotina e também não conseguimos mensurar até quando foram emitidos. Além disso, com a falta de sistema de informação torna-se impossível mensurar a estimativa de quantas empresas receberam o atestado, como também informar quantas podem vir a solicitar o Atestado de Implantação Definitivo.

Com relação ao Atestado de Implantação Provisório, a SEMP informou que *“foram emitidos 2 AIPs no passado e ambas já obtiveram o Atestado de Implantação Definitivo (SEI 55487918, pgs. 163 e 177)”*. Considerando as informações fornecidas, não foi possível avaliar qual o impacto do alcance dessa meta na resolução desse passivo de emissão de AIDs dos programas de desenvolvimento econômico da Secretaria, anteriores ao Desenvolve-DF.

Sobre a previsão de metas parciais para a meta M510, a SEMP informou, por meio do Ofício nº 71/2021 - SEMP/GAB (Documento SEI 55720523):

Novamente, cumpre ressaltar que o processo de estabelecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas do Plano Plurianual não foi transmitido aos servidores atuais desta Pasta. Ainda assim, como a meta de 210 AIDs foi estabelecida para o período de 4 anos, nos parece razoável supor que as metas anuais (parciais) seriam proporcionalmente relacionadas ao total.

Dessa forma, para fins de aferição de alcance da meta M510, para o exercício de 2020, considerou-se a previsão de 50 AIDs emitidos no período.

A SEMP apresentou os AIDs emitidos e recebidos pelas beneficiárias nos anos de 2018, 2019, 2020 e janeiro de 2021 (Documentos SEI 55487918 e 55488235). Conforme citado anteriormente e esclarecido em e-mail enviado pela SEMP em 05/03/2021, a Secretaria considera para a contagem da meta referente ao ano de 2020 os atestados que foram elaborados em 2020. Assim, sete atestados são relacionados ao Pró-DF I e nove atestados são do Pró-DF II, totalizando 16 AIDs. Não foram incluídos nessa conta seis atestados emitidos em 2019 e assinados em 2020 e foi incluído um atestado emitido em 2020 e assinado em 2021. Independentemente da referência utilizada, data



de elaboração ou data de assinatura do documento, o número de AIDs emitidos em 2020 está abaixo do previsto para o período. Nas tabelas seguintes são apresentadas as informações detalhadas destes AIDs.

TABELA 10 – ATESTADOS DE IMPLANTAÇÃO DEFINITIVOS EMITIDOS EM 2019 E ASSINADOS EM 2020

SEQ.	DATA DE ASSINATURA	AID Nº	BENEFICIÁRIA	CNPJ
PROGRAMA PRÓ-DF I				
1	17/01/2020	044/2019	CELLBRAX MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA ME	03.377.622/0001-21
PROGRAMA PRÓ-DF II				
1	07/01/2020	037/2019	TECHLAV - TECNOLOGIA LAVAGEM E ESTERILIZAÇÃO S/A	10.768.129/0001-06
2	14/01/2020	043/2019	COMANDO AUTO PEÇAS LTDA	01.032.275/0001-70
3	17/01/2020	047/2019	SINA SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA	33.452.665/0001-95
4	22/01/2020	048/2019	MESQUITA SERVIÇOS DE ALINHAMENTO E BALANCEAMENTO EIRELI	08.179.315/0001-50
5	11/02/2020	040/2019	EVANDRO QUEIROZ DA SILVA BAR – ME	02.899.567/0001-77

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO DOCUMENTO SEI Nº 55487918.

TABELA 11 – ATESTADOS DE IMPLANTAÇÃO DEFINITIVOS EMITIDOS E ASSINADOS EM 2020

SEQ.	DATA DE ASSINATURA	AID Nº	BENEFICIÁRIA	CNPJ
PROGRAMA PRÓ-DF I				
1	17/02/2020	006/2020	LEÕES DE JUDÁ AUTO PEÇAS E SERVIÇOS LTDA ME	02.994.563/0001-78
2	11/03/2020	001/2020	M & O PEÇAS E ACESSÓRIOS EIRELI – ME	03.389.044/0001-33
3	11/03/2020	009/2020	COMERCIAL MUNIQUE DE ALIMENTOS LTDA – EPP	00.636.729/0001-59
4	01/04/2020	010/2020	JOSÉ WILSON DOMINGUES D CIA LTDA – ME	01.486.663/0001-20
5	25/06/2020	002/2020	V & M CONFECÇÕES E SALÃO DE BELEZA LTDA – ME	38.077.350/0001-29
6	07/07/2020	001/2020	LUIZA CONFECÇÕES UNIFORMES EIRELI	02.821.045/0001-52
PROGRAMA PRÓ-DF II				
1	27/01/2020	004/2020	FÊNIX TRANSPORTES E DISTRIBUIDORA DE VIDROS EM GERAL LTDA – ME	02.221.271/0001-00
2	28/01/2020	002/2020	X10 OFICINA MECÂNICA E TRANSPORTES EIRELI	02.070.451/0001-20
3	06/02/2020	007/2020	CORADO BORRACHARIA LTDA – ME	03.222.808/0001-01
4	19/02/2020	005/2020	SERONE AUTO PEÇAS EIRELI	1.971.096/0001-06
5	09/03/2020	008/2020	RENOV SERVIÇOS LTDA	08.373.811/0001-40
6	11/09/2020	004/2020	COMERCIAL JSM PRODUTOS AGROPECUÁRIOS LTDA – ME	24.938.227/0001-40
7	24/09/2020	008/2020	ESPARTA SEGURANÇA LTDA	37.162.435/0012-03
8	17/12/2020	006/2020	MEDCORPO CONSTRUÇÕES LTDA	01.445.870/0002-18
9	17/12/2020	007/2020	CIAToy BRINQUEDOS LTDA	04.676.768/0001-30

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO DOCUMENTO SEI Nº 55488235.

TABELA 12 – ATESTADO DE IMPLANTAÇÃO DEFINITIVO EMITIDO EM 2020 E ASSINADO EM 2021

SEQ.	DATA DE ASSINATURA	AID Nº	BENEFICIÁRIA	CNPJ
PROGRAMA PRÓ-DF I				
1	21/01/2021	005/2020	ANTÔNIO NUNES DANTAS - ME	72.579.709/0001-02

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DOCUMENTO SEI Nº 55488235.



Além dos Atestados de Implantação Definitivos foram emitidas nove Declarações de Cumprimento de Metas - DCM do Pró-DF II. Entretanto, estas não são consideradas no cálculo da meta M510, pois não fazem parte da metodologia.

Verificou-se que em termos de numeração, tanto os AIDs quanto as DCMs apresentaram numeração repetida em 2020, o que ocorreu devido à mudança de Secretaria responsável pela emissão destes documentos. Segundo confirmação da SEMP, *“com a criação da Secretaria de Empreendedorismo do Distrito Federal, a contagem tanto de AIDs (independente do programa) quanto de DCM foram zeradas”*.

No que diz respeito aos obstáculos existentes para a emissão dos AIDs, a SEMP (Documento SEI 55720523) informou que:

Por se tratar de atividade que depende exclusivamente da concessionária (edificação e exercício da atividade econômica), os obstáculos estão tanto na realização tempestiva e regular da obra, quanto na comprovação do efetivo funcionamento com o cumprimento das metas de emprego indicadas no PVTEF. Ou seja, seriam o não cumprimento das cláusulas previstas no contrato de Concessão de Direito Real de Uso e das normas da legislação vigente.

Para o ano de 2020 especificamente, a Secretaria considera que a crise epidemiológica foi um obstáculo adicional a esse processo:

O ano de 2020 foi atípico em função da Pandemia ocasionada pelo SARS-Cov-2. No Distrito Federal foram implementadas medidas que impactaram no exercício de determinadas atividades econômicas, o formato de atendimento ao público teve que ser revisto, o acesso aos serviços públicos teve impacto por conta do aprendizado que foi necessário em relação ao regime de teletrabalho, houve alta considerável no preço dos materiais de construção, dentre tantas outras circunstâncias que, certamente, impactaram na concretização do planejamento dos empreendedores beneficiados por Programas de Incentivos Econômicos.

Uma melhor compreensão da meta M510, das causas para o não alcance desta meta no exercício de 2020 e de seu impacto foi prejudicada devido à baixa gestão de conhecimento das informações relativas aos instrumentos de planejamento nas Secretarias. Além disso, a criação de uma nova Secretaria, a transferência da área responsável pela emissão dos AIDs da SDE para a SEMP, o alto número de servidores comissionados em ambas as Secretarias, a alta rotatividade destes servidores, assim como as diversas reestruturações pelas quais a SEMP passou no seu primeiro ano de atuação, fez com que a equipe que formulou a referida meta não estivesse mais à frente de sua execução.



Nesse contexto, a Secretaria foi questionada sobre a existência de metas próprias para o exercício de 2020, o que respondeu, por meio do Ofício Nº 71/2021 - SEMP/GAB (Documento SEI 55720523):

Apesar de ter se passado quase um ano da criação da SEMP, a nossa unidade orçamentária específica foi criada somente em janeiro do ano corrente. [...] O procedimento para cadastramento dos nossos usuários está em andamento, mas ainda não foi finalizado.

Em tempo, informamos que estamos em processo de finalização do Planejamento Estratégico desta Secretaria e a nossa pretensão para esse primeiro semestre, após o cadastramento de usuários (PPA, SAG e RAT) e acesso a PPA/WEB, é de adequar as metas estabelecidas no PPA segundo nossos objetivos de curto, médio e longo prazo, com atenção, sempre, aos objetivos do Distrito Federal e da Agenda Global 2030.

Dessa forma, observa-se que nove meses após a sua criação, a SEMP ainda não possui um Planejamento Estratégico Institucional, nem metas próprias no PPA, assim como passou o exercício de 2020 sem definição de metas a serem alcançadas para o período. A intempestividade na regularização da Unidade Orçamentária não constitui necessariamente limitação para a realização de um planejamento. A própria meta M510 não está relacionada com ações orçamentárias.

Dispor de Secretarias especializadas em determinado assunto ou segmento demonstra a relevância do tema dentro da estrutura administrativa da administração pública. A SEMP, por exemplo, é uma das cinco Secretarias resultante da divisão da Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia que, em janeiro de 2018, era a responsável pela emissão dos AIDs. Entretanto, a teoria aplicada à gestão pública ressalta a importância de que estruturas administrativas sejam criadas com uma missão e o desdobramento de suas atividades seja feito por meio da elaboração de um planejamento, com objetivos e metas definidos, que nortearão a execução de suas ações de modo a permitir que o órgão efetive seu propósito.

4.1.1.2 QUESTÃO 2 – NO EXERCÍCIO DE 2020, FORAM MANTIDOS OS FINANCIAMENTOS DAS 18 EMPRESAS HABILITADAS NOS PROGRAMAS FIDE E IDEAS?

Não. A manutenção dos financiamentos das 18 empresas habilitadas nos programas Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE e Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial consiste na liberação de parcelas de financiamentos aprovados que geraram um passivo entre os anos de 2013 e 2019, o que depende da disponibilidade de recursos orçamentários. Além das restrições orçamentárias enfrentadas nos últimos anos, no exercício de 2020, a crise epidemiológica impactou negativamente o orçamento do Distrito Federal, ocasionando frustrações de receitas e despesas emergenciais, de forma que todos os pedidos de suplementação orçamentária formulados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento



Econômico – SDE para o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – FUNDEFE foram rejeitados pela Secretaria de Estado de Economia – SEEC.

O Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE é um dos benefícios previstos na Lei nº 3.196/2003, que instituiu o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II, e foi regulamentado pelo Decreto nº 37.892/2016. Segundo o art. 1º do Decreto nº 37.892/2016, a concessão de Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE terá por objeto:

a viabilização da produção ou comercialização, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do Distrito Federal, na forma do disposto neste Decreto, observados os critérios e as condições constantes da legislação, independentemente do ramo ou setor de atividade, desde que integrante da cadeia produtiva, conforme diretrizes definidas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – CDE/DF. [...]

Art. 2º O Financiamento Especial para o Desenvolvimento é constituído pela concessão de empréstimo bancário ao empreendimento produtivo, na forma da Legislação, destinados à:

- I - capital de giro;
- II - implantação do projeto;
- III – produção;
- IV - aquisição de máquinas e equipamentos para a produção.

Já o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial foi instituído pela Lei nº 5.017/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 34.607/2013. Conforme o art. 1º do Decreto nº 34.607/2013, o IDEAS Industrial tem por objetivo:

promover o desenvolvimento econômico de atividades produtivas no Distrito Federal, por meio da ampliação da capacidade da economia local na produção e distribuição de bens e serviços e na efetiva geração de emprego e renda, mediante a concessão de financiamento para instalações, capital de giro e produção.

§ 1º Para os fins deste Decreto, equipara-se à atividade industrial a atividade de logística, que preste serviço de armazenamento, transporte e distribuição vinculados à atividade industrial.

Conforme informado pela SDE, por meio do Relatório Técnico - SDE/GAB/ASSESSORIAS (Documento SEI 55096889), os contratos de financiamentos celebrados com os beneficiários:

[...] preveem a liberação mensal de parcelas do financiamento em 360 meses, condicionado a prestações de garantias reais na forma de CDB-BRB e ao recolhimento de emolumentos devidos ao FUNDEFE, com taxa de juros de 0,1% a.m., sem encargos básicos na hipótese do IGP/DI ser igual ou inferior a 25%.

O art. 17 da Lei nº 3.196/2003 e o art. 13º da Lei nº 5.017/2013 estabelecem que o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – FUNDEFE será a principal fonte de recursos para os financiamentos do FIDE e do IDEAS Industrial, respectivamente. Com relação aos



desembolsos do FUNDEFE para atender às despesas relacionadas a esses financiamentos, a SDE informou (Documento SEI 55096889) que:

[...] foram regularmente operacionalizados pelo FUNDEFE até o exercício de 2014, contabilizando despesas anuais médias na ordem de R\$ 183 milhões, conforme apresentado no gráfico a seguir:



Após o exercício de 2014, as parcelas dos financiamentos com recursos do FUNDEFE foram interrompidas por força da Lei Complementar nº 894/2015, dispositivo esse que autorizou a utilização dos recursos do FUNDEFE, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, para o pagamento de folha de pessoal, trecho a seguir transcrito:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a movimentar os recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do Distrito Federal.

§ 4º Os recursos financeiros de que trata o caput serão utilizados para pagamento de folha de pessoal, incluídos eventuais passivos e os encargos sociais.

Esse fato teve por consequência o acúmulo dos compromissos do FUNDEFE com os empreendedores que detinham financiamentos aprovados, no âmbito dos Programas FIDE e IDEAS, vez que houve a interrupção da Programação Financeira do fundo nos exercícios de 2015 e 2016, seguido de rígidas restrições orçamentárias nos exercícios seguintes (2017, 2018, 2019 e 2020), ou seja, as despesas anuais médias do fundo despencaram para ordem de apenas R\$ 27 milhões, conforme apresentado no gráfico a seguir:





De todo exposto, considerando que as empresas beneficiadas não deram causa ao atraso na liberação das parcelas e considerando que todas elas cumpriram com suas respectivas metas e comprovaram a manutenção das condições de habilitação e permanência no programa, ou seja, detinham direito ao financiamento contratado, não restou opção a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico senão buscar alternativas no sentido de honrar com os compromissos firmados pelo Governo do Distrito Federal juntos aos empreendimentos beneficiados pelos Programas de Desenvolvimento do DF.

Paralelamente às restrições orçamentárias impostas aos Programas FIDE e IDEAS Industrial, em novembro de 2017, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, por meio da Decisão nº 5.458/2017, determinou “*o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas*”. Entretanto, a Decisão do TCDF nº 5.855/2017 esclareceu que:

[...] o sobrestamento de que trata a citada deliberação diz respeito aos processos em tramitação e que cuidam de novas adesões aos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, não alcançando os benefícios já concedidos e em fase de verificação de cumprimento de metas e nem a tramitação dos processos envolvendo a migração do PRÓ-DF I (declarado inconstitucional com efeitos ex nunc pela ADIn n.º 2003.00.2.006863-3) para o PRÓ-DF II

[...]

Nesse contexto foi formulada a meta M635 do Objetivo O74 de “*Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS*” que, conforme explicado pela SDE (Documento SEI 55190305), “*consiste no cumprimento dos acordos firmados que geraram um passivo dos financiamentos dos programas FIDE e IDEAS Industrial, em que as empresas possuem direito adquirido por terem cumprido as metas do programa*”.

Em 2019, na ocasião em que o PPA 2020/2023 foi elaborado, segundo o Relatório Técnico - SDE/GAB/ASSESSORIAS (Documento SEI 55096889),

apesar de existirem 20 empresas listadas no relatório elaborado pela Secretaria de Estado de Economia do DF, 02 delas (Companhia AMBEV e Distribuidora CUMINS) foram excluídas da meta de manter seus respectivos financiamentos, vez que elas não mantinham todas as condições previstas de habilitação e permanência em seus respectivos Programas (FIDE e IDEAS).

Na tabela a seguir são apresentadas as 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS Industrial, objeto da meta M635:



TABELA 13 - EMPRESAS HABILITADAS NOS PROGRAMAS FIDE E IDEAS

PROGRAMA	CNPJ	RAZÃO SOCIAL
FIDE	37.056.132/0001-45	BRASSOL BRASÍLIA ALIMENTOS E SORVETES LTDA
FIDE	03.261.204/0003-36	CONDOR ATACADISTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO S/A
FIDE	38.058.475/0001-01	KRISTA TECNOLOGIA LTDA
FIDE	37.259.223/0002-69	NOVA AMAZONAS IND. E COM. IMP DE ALIM. LTDA - FILIAL
FIDE	37.259.223/0001-88	NOVA AMAZONAS IND. E COM. IMP DE ALIM. LTDA - MATRIZ
FIDE	17.244.285/0001-09	OPÇÃO COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA
FIDE	00.740.696/0001-92	PMH PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA
FIDE	44.865.657/0006-00	ROBERTO CERVellini E CIA LTDA
FIDE	04.361.539/0001-27	TRILIX DISTRIBUIDORA LTDA EPP
IDEAS	01.612.795/0001-51	BRASAL REFRIGERANTES S/A
IDEAS	26.487.744/0001-76	GRAVIA INDÚSTRIA DE PERFILADOS DE AÇO LTDA
IDEAS	37.977.691/0007-83	ESPAÇO & FORMA MÓVEIS E DIVISÓRIAS LTDA
IDEAS	29.506.474/0025-69	BALL BEVERAGE CAN SOUTH AMERICA S.A - REXAM
IDEAS	40.281.347/0001-74	AUTOTRAC COMÉRCIO E TELECOMUNICAÇÕES S/A
IDEAS	08.471.163/0001-64	FVO - BRASÍLIA INDÚSTRIA E COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA
IDEAS	57.507.378/0006-08	EMS S/A
IDEAS	60.665.981/0007-03	UNIÃO QUÍMICA FARMACÊUTICA NACIONAL LTDA
IDEAS	35.402.759/0001-54	BIMBO DO BRASIL LTDA

FONTE: RELATÓRIO TÉCNICO - SDE/GAB/ASSESSORIAS (DOCUMENTO SEI 55096889).

Questionada se a meta M635 tinha sido atingida no exercício de 2020, a SDE informou que:

conforme evidenciado no Processo SEI 00040-00061894/2017-11, tem-se a informar que a meta não foi atingida em 2020, vez que todos os pedidos de suplementação orçamentária formulados pelo FUNDEFE foram rejeitados pela Secretaria de Estado de Economia do DF, sob alegação de que o orçamento do DF fora gravemente afetado pelas frustrações de receita e pelas despesas emergenciais provocadas em decorrência da pandemia provocada pelo Covid-19.

Na tabela a seguir são apresentados os recursos inicialmente previstos na LDO, para o exercício de 2020, para os financiamentos das empresas beneficiárias do Pró-DF II Industrial, do FIDE e do IDEAS Industrial, e o que efetivamente foi liberado, corroborando que as 18 empresas habilitadas nestes dois últimos programas não tiveram seus financiamentos mantidos em 2020. Observa-se que os recursos do FUNDEFE também são utilizados para pagamento do benefício creditício previsto na Lei nº 3.196/2003, que instituiu o Pró-DF II, e que foi revogado pela Lei nº 5.236/2013.



TABELA 14 – VALORES PREVISTOS NA LDO E VALORES EFETIVAMENTE LIBERADOS NO EXERCÍCIO DE 2020

PROGRAMA	RAZÃO SOCIAL	PREVISÃO LDO/2020 - VALORES A LIBERAR	VALORES LIBERADOS
FIDE	BRASSOL BRASÍLIA ALIMENTOS E SORVETES LTDA	11.178.589,00	-
FIDE	CONDOR ATACADISTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO S/A	4.028.731,00	-
FIDE	KRISTA TECNOLOGIA LTDA	990.698,00	-
FIDE	NOVA AMAZONAS IND. E COM. IMP DE ALIM. LTDA - FILIAL	16.868.071,00	-
FIDE	NOVA AMAZONAS IND. E COM. IMP DE ALIM. LTDA – MATRIZ	4.192.574,00	-
FIDE	OPÇÃO COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA	760.894,00	-
FIDE	PMH PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA	10.055.280,00	-
FIDE	ROBERTO CERVELLINI E CIA LTDA	7.501.882,00	-
FIDE	TRILIX DISTRIBUIDORA LTDA EPP	788.769,00	265.506,62
TOTAL FIDE		56.365.488,00	265.506,62
IDEAS	BRASAL REFRIGERANTES S/A	48.121.572,00	-
IDEAS	GRAVIA INDÚSTRIA DE PERFILADOS DE AÇO LTDA	4.516.576,00	-
IDEAS	ESPAÇO & FORMA MÓVEIS E DIVISÓRIAS LTDA	1.626.263,00	-
IDEAS	BALL BEVERAGE CAN SOUTH AMERICA S.A - REXAM	8.720.807,00	-
IDEAS	AUTOTRAC COMÉRCIO E TELECOMUNICAÇÕES S/A	2.494.800,00	-
IDEAS	FVO - BRASÍLIA INDÚSTRIA E COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	8.865.833,00	-
IDEAS	EMS S/A	4.131.755,00	-
IDEAS	UNIÃO QUÍMICA FARMACÊUTICA NACIONAL LTDA	3.376.084,00	-
IDEAS	BIMBO DO BRASIL LTDA	2.172.971,00	-
TOTAL IDEAS INDUSTRIAL		84.026.661,00	0,00
FIDE + IDEAS INDUSTRIAL		140.392.149,00	265.506,62
PRÓ-DF II – INDUSTRIAL	DIVERSAS EMPRESAS	101.262.723,00	5.145.582,99*
TOTAL DE RECURSOS DO FUNDEFE LIBERADO NO EXERCÍCIO 2020			5.411.089,61

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE INFORMAÇÕES DO RELATÓRIO TÉCNICO - SDE/SUAG/DIPOF/GEFUND (DOCUMENTO SEI 55392928). VALORES A LIBERAR CONFORME TABELA 7.1: PROGRAMA PRÓ-DF II E TABELA 7.2: PROGRAMA IDEAS, VALORES LIBERADOS CONFORME TABELA 3: FINANCIAMENTOS COM MOVIMENTAÇÃO EM 2020 (EXCETO LEILÃO).

*Empresas do Pró-DF II – Industrial que receberam recursos do FUNDEFE em 2020: Gerdau Aços, First Class Imp. e Ciplan Cimento.

Segundo informado pela SDE, por meio do Relatório Técnico - SDE/SUAG/DIPOF/GEFUND (Documento SEI 55392928, Processo SEI nº 00480-00005289/2020-31), oito das nove empresas beneficiárias do Programa IDEAS Industrial migraram em 2020 para o benefício fiscal instituído pelo Decreto nº 39.803/2019, o Programa Emprega-DF. Apenas a empresa Bimbo do Brasil LTDA ainda não se encontra habilitada. As empresas beneficiárias do FIDE migraram em 2019 para o benefício fiscal instituído pelo Decreto nº 39.753/2019, que dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Goiás.



Apesar da migração das empresas beneficiárias do FIDE e do IDEAS Industrial para o Emprega-DF e outros programas da SDE, a Secretaria considera que a meta é válida para os próximos anos do PPA 2020/2023 dado que ainda permanece, tanto no FIDE como no IDEAS Industrial, um passivo constituído pelos créditos a pagar às empresas beneficiárias, conforme informa a SDE:

ainda existem as seguintes parcelas, anteriores a migração, pendentes de liberação pelo FUNDEFE decorrentes de Cédulas de Crédito Comercial - CCC inerentes aos exercícios de 2013 a 2019 (Financiamento Especial – FIDE) e de Cédulas de Crédito Industrial - CCI inerentes aos exercícios de 2019 e 2020 (Financiamento Industrial - IDEAS).

Verificou-se no Processo SEI nº 00040-00061894/2017-11 que juntamente com os pedidos de suplementação orçamentária formulados pelo FUNDEFE também foram informados os financiamentos que apresentavam prazos de prescrição, previstos para o exercício de 2020, para a cobrança do crédito tributário. Com relação a como isso afetaria a manutenção dos financiamentos e qual a consequência para o GDF dessa prescrição, a SDE, por meio do Despacho - SDE/SUAG (Documento SEI 56807219), esclareceu que:

nossa interpretação é que a prescrição ocorre somente sobre o crédito tributário e não sobre o financiamento ou o programa. Seguindo essa premissa, informamos que não liberamos nenhuma parcela para pagamento de crédito tributário extinto, inclusive por prescrição. Portanto, não há reflexo algum para o programa. Isto não significa que o financiamento todo seja comprometido, pois a cédula de crédito permanece vigente.

A consequência da prescrição do crédito tributário é a perda do direito do Estado de cobrá-lo. Trata-se de perda de receita tributária.

Dessa forma, conclui-se que a meta M635 de “Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS” não foi alcançada em 2020, uma vez que seu alcance depende diretamente da disponibilidade de recursos orçamentários para o cumprimento dos financiamentos acordados entre os anos de 2013 e 2019. Como visto anteriormente, os recursos direcionados para este fim diminuíram drasticamente a partir de 2014 por diferentes motivos, sendo que no ano de 2020 houve o agravante da crise epidemiológica, que fez com que o governo concentrasse os recursos em outras áreas prioritárias.

4.1.1.3 QUESTÃO 3 – A META M636, “GERAR 40 MIL POSTOS DE TRABALHO POR MEIO DO PROGRAMA EMPREGA DF”, FOI REALIZADA COM EFICÁCIA EM 2020?

Não foi possível responder. Não foram definidas metas anuais para o Programa Emprega-DF e, além disso, ainda não há informação disponível sobre os resultados das metas de geração de empregos dos Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs celebrados em 2019 e 2020, que permita a avaliação do desempenho do Programa neste exercício. Esta ausência de informação decorre do primeiro TARE ter sido celebrado em novembro de 2019 e de que o acompanhamento das metas de geração de empregos pactuadas nos TAREs será realizado com



periodicidade anual pela SDE, contada a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário dos TAREs. Apesar de não ter sido possível avaliar a eficácia da meta M636 em 2020, foram feitas considerações sobre sua metodologia de cálculo e identificada a necessidade de ajustes para uma avaliação eficaz da geração de postos de trabalho no Programa Emprega-DF.

O Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal - Emprega-DF foi instituído pelo Decreto nº 39.803, de 02/05/2019, e os procedimentos para a adesão, habilitação, fruição, acompanhamento e exclusão, relativos aos benefícios e incentivos fiscais do Programa foram regulamentados pela Portaria Conjunta nº 3, de 04/06/2019.

O Objetivo O74 do PPA 2020/2023 tem como uma de suas metas a M636: “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”. Segundo informado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE, por meio do Memorando nº 7/2021 - SDE/GAB/AGEP (Documento SEI 55190305):

Não há meta anual, conforme as “Orientações para o Plano Plurianual de 2020-2023”, as metas “*devem ser mensuráveis e com prazo máximo para conclusão até o fim da vigência do PPA*” (Governo do Distrito Federal, 2019, p. 26).

Importante ressaltar que, a data de alcance para a meta pretendida, deve estar dentro do período do PPA (Governo do Distrito Federal, 2019, pag. 37).

Acessado em: < <http://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/07/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-O-PLANO-PLURIANUAL-2020-2023-vers%C3%A3o-2-final.pdf>>. Acesso em 25 de jan. 2021, às 15:28.

Apesar das “Orientações para o Plano Plurianual de 2020-2023” não sugerirem o estabelecimento de metas anuais ou parciais, observa-se que isso constitui uma boa prática a ser adotada pela SDE, visto que, dessa forma, a Secretaria pode aumentar ou diminuir os esforços e recursos direcionados para as ações que envolvem o Emprega-DF, a depender do resultado do desempenho periódico do Programa. Mesmo não possuindo metas anuais explicitamente definidas, a SDE foi questionada se havia um resultado esperado para 2020 e se este havia sido alcançado, ao que respondeu:

Não se aplica, pois, as metas estabelecidas não são anuais e sim para todo o período do PPA.

O resultado da meta para 2020 não foi medido pois a verificação se dará a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário do Termo de Acordo de Regime Especial - TARE. No caso, já foi lançado o edital para acompanhamento da primeira empresa que aderiu ao programa.

Apesar de não trabalharmos com meta anual o resultado alcançado em 2020, em nosso entendimento, superou as melhores expectativas, uma vez que há de se considerar, também, os impactos provocados pela Pandemia da Covid19, o programa conseguiu manter e atrair grandes empresas o que refletiu positivamente na geração de empregos e na arrecadação do GDF.

Conforme o Decreto nº 39.803/2019, art. 24, § 1º,

O instrumento administrativo a ser utilizado para formalização da adesão ao EMPREGA - DF e ao PROIMP – DF será o Termo de Acordo de Regime Especial de Apuração do ICMS,



lastreado em parecer técnico, firmado perante o titular da pasta da SDE-DF e em seguida ratificado pelo titular da SEFP-DF para que surta os efeitos tributários próprios.

Em 2019, ano de criação do Programa Emprega-DF, a SDE celebrou um Termo de Acordo de Regime Especial – TARE e, em 2020, foram celebrados 19 TAREs. Dentre estes, oito empresas migraram do Programa IDEAS Industrial e, uma empresa, a Saúde Mais Ind. Eireli, aderiu ao Programa de Estímulo à Importação pelos Recintos Alfandegados do Distrito Federal – PROIMP-DF. Na tabela a seguir são apresentados os TAREs celebrados no período.

TABELA 15 – TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL CELEBRADOS EM 2019 E 2020

QTD.	Nº TARE	EMPRESA	DATA ASSINATURA	PUBLICAÇÃO DODF	MIGRAÇÃO
1	6/2019	SKS INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇO PARA CONSTRUÇÃO LTDA	22/10/2019	06/11/2019	
2	1/2020	NOVO MUNDO MÓVEIS E UTILIDADES LTDA	21/01/2020	21/02/2020	
		NOVO MUNDO MÓVEIS E UTILIDADES LTDA - ADITIVO	06/08/2020	23/09/2020	
3	2/2020	SDB COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA	30/01/2020	20/02/2020	
4	3/2020	CM HOSPITALAR S.A	10/02/2020	18/02/2020	
		CM HOSPITALAR S.A - ADITIVO	21/07/2020	01/12/2020	
5	5/2020	ESPAÇO & FORMA MÓVEIS E DIVISÓRIAS LTDA	25/06/2020	31/07/2020	X
6	6/2020	GRAVIA INDÚSTRIA DE PERFILADOS DE AÇO LTDA	25/06/2020	31/07/2020	X
7	7/2020	BALL BEVERAGE CAN SOUTH AMERICA S.A	08/04/2020	21/05/2020	X
8	8/2020	AUTOTRAC COMÉRCIO E TELECOMUNICAÇÕES S/A	27/04/2020	21/05/2020	X
9	9/2020	FUJIOKA ELETRO IMAGEM S/A	30/04/2020	21/05/2020	
10	10/2020	AVS IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	15/05/2020	29/05/2020	
11	11/2020	ARCELORMITTAL BRASIL S.A	20/05/2020	29/05/2020	
12	12/2020	UNIÃO QUÍMICA FARMACÊUTICA NACIONAL S.A	19/06/2020	08/07/2020	X
13	13/2020	PANEBRÁS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA	29/06/2020	08/07/2020	
14	14/2020	BRASAL REFRIGERANTES S/A	30/06/2020	19/08/2020	X
15	16/2020	SAÚDE MAIS IND. EIRELI (Obs.: PROIMP-DF)	18/08/2020	24/09/2020	
16	18/2020	FVO - BRASÍLIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA	02/09/2020	23/09/2020	X
17	19/2020	EMS S/A	18/09/2020	29/10/2020	X
18	20/2020	BRASÍLIA WAVES EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A.	18/09/2020	16/10/2020	
19	21/2020	PLANALTO PRODUÇÃO DE ATOMATADOS LTDA	19/10/2020	23/12/2020	
20	22/2020	PLANALTO PRODUÇÃO DE ALIMENTOS EM CONSERVA LTDA	05/11/2020	03/12/2020	

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PUBLICAÇÕES DOS TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL NO DODF.

Como é possível observar na Tabela 15, o primeiro TARE celebrado foi publicado no DODF em novembro de 2019 e, os três TAREs seguintes, em fevereiro de 2020. O Decreto nº 39.803/2019, art. 25, parágrafo único, estabelece que “*todos os projetos de incentivo e benefícios deferidos na forma deste Decreto serão acompanhados com periodicidade anual quanto ao cumprimento dos compromissos e metas fixadas no Parecer Técnico que deu base à concessão e no Termo de Acordo de ratificação*”. Entretanto, tanto o Decreto quanto a Portaria Conjunta nº 3/2019



não definem exatamente o momento em que este acompanhamento anual deve ser realizado. A SDE, segundo informado anteriormente, definiu que será a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário do TARE. Assim, na ocasião em que a auditoria estava sendo realizada, o acompanhamento da primeira empresa estava em andamento e a SDE ainda não possuía nenhum resultado concreto referente ao exercício de 2020.

Com relação à informação de que *“o programa conseguiu manter e atrair grandes empresas o que refletiu positivamente na geração de empregos e na arrecadação do GDF”*, uma vez que o acompanhamento anual de todas as empresas ainda não foi realizado, pelos motivos já explicados e, conseqüentemente, a SDE não informou a quantidade de empregos gerados em 2020 assim como a respectiva arrecadação decorrentes do Programa Emprega-DF, não foi possível avaliar e comprovar o reflexo positivo do Programa nesses dois aspectos.

No que diz respeito à forma como a meta será mensurada, a SDE informou que (Documento SEI 55190305):

A verificação se dará pelo confronto entre os postos de trabalho gerados pelas empresas antes da adesão ao benefício fiscal e após a adesão. Anualmente as empresas devem comprovar a geração de emprego por meio das informações contidas nas "guias de recolhimento do FGTS; das informações enviadas à previdência social" (GFIP); e das informações do "cadastro geral de empregados e desempregados" (CAGED). Fonte: Brasília (DF). Portaria conjunta nº 3, de 4 de junho de 2019 (*), capítulo III, seção I, art.18, IV.

A Secretaria também informou que a geração de 40 mil postos de trabalho prevista na meta inclui tanto empregos diretos como indiretos. Verificou-se nos TAREs que cinco empresas se comprometeram com a geração de empregos indiretos e, outras oito empresas, com a manutenção de empregos indiretos (ver informação detalhada na Tabela 16 e na Tabela 17, nas páginas seguintes). Ao ser questionada sobre como seria feito o cálculo dos empregos indiretos, a SDE respondeu, por meio do Ofício nº 62/2021 - SDE/GAB (Documento SEI 55256312), que *“apesar de todos os esforços envidados por esta SDE junto à Codeplan ainda não identificamos uma metodologia de aferição de empregos indiretos que permita esse acompanhamento”*.

Entende-se que, na prática, quando as empresas participantes do Emprega-DF geram novos empregos diretos, isso pode permitir um aumento da produção nessas empresas e resultar em um estímulo ao aumento da produção de todos os insumos necessários para a fabricação de seus produtos, gerando assim novos postos de trabalho nos setores que compõem a cadeia produtiva. Assim, o conceito de geração de empregos indiretos é válido e relevante para a política pública. Entretanto, o enunciado da meta M636 não é claro em relação a isso, podendo levar ao entendimento de que os 40 mil postos de trabalho a serem gerados pelo Programa dizem respeito à empregos diretos. Outro problema, conforme respondido pela SDE, é o fato de não terem identificado uma metodologia para o cálculo desses empregos indiretos.



Com relação à geração de empregos diretos, destaca-se o estabelecido pela Portaria Conjunta nº 3/2019, art. 21, § 6º,

Podem ser considerados para o cálculo do cumprimento da meta de geração de empregos as contratações referentes a estagiários, menores aprendizes e participantes de programas sociais do Governo do Distrito Federal e os postos de trabalho gerados no empreendimento incentivado por empresas terceirizadas, comprovados por contrato.

Isto posto, foi solicitado à SDE que informasse de que modo seria comprovado que o aumento no número de funcionários de uma empresa terceirizada estaria diretamente relacionado à prestação de serviços à empresa beneficiária do Emprega-DF. A SDE informou, por meio do Relatório Técnico - SDE/GAB/ASSESSORIAS (Documento SEI 56787125) que

A comprovação será mediante apresentação de contrato de prestação de serviço contendo a quantidade de mão-de-obra a ser fornecida ao contratante e/ou mediante declaração da empresa beneficiada contendo a relação de todos os colaboradores lotados no empreendimento incentivado, vinculados as empresas terceirizadas regularmente contratadas.

Observa-se que o § 6º do art. 21 da Portaria Conjunta nº 3/2019 estabelece que os postos de trabalho gerados no empreendimento incentivado por empresas terceirizadas devem ser “*comprovados por contrato*”, não incluindo a declaração da empresa beneficiada como forma de comprovação.

Ainda com relação ao que será considerado no cálculo do alcance da meta, verificou-se na análise dos Termos de Acordo de Regime Especial, que todas as oito empresas que migraram do Programa IDEAS Industrial pactuaram metas de manutenção de empregos diretos e indiretos, assim como outras três empresas – TAREs nºs 10, 13 e 21/2020 – também celebraram o acordo prevendo somente a manutenção de empregos diretos. Essas informações são apresentadas na tabela a seguir.

TABELA 16 – TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL QUE PREVEEM A MANUTENÇÃO DE EMPREGOS

SEQ.	Nº TARE	EMPRESA	MANUTENÇÃO DE EMPREGOS	
			DIRETOS	INDIRETOS
1	5/2020	ESPAÇO & FORMA MÓVEIS E DIVISÓRIAS LTDA	166	61
2	6/2020	GRAVIA INDÚSTRIA DE PERFILADOS DE AÇO LTDA	429	205
3	7/2020	BALL BEVERAGE CAN SOUTH AMERICA S.A	112	165
4	8/2020	AUTOTRAC COMÉRCIO E TELECOMUNICAÇÕES S/A	273	1.800
5	10/2020	AVS IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	57	-
6	12/2020	UNIÃO QUÍMICA FARMACÊUTICA NACIONAL S.A	1.211	4.844
7	13/2020	PANEBRÁS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS LTDA	325	-
8	14/2020	BRASAL REFRIGERANTES S/A	1.819	419
9	18/2020	FVO - BRASÍLIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA	183	200
10	19/2020	EMS S/A	320	700
11	21/2020	PLANALTO PRODUÇÃO DE ATOMATADOS LTDA	54	-
TOTAL			4.949	8.394

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PUBLICAÇÕES DOS TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL NO DODF.



A SDE informou que:

As metas previstas nos respectivos projetos das empresas optantes pelo EMPREGA-DF, oriundas do Programa IDEAS Industrial, são a manutenção de quantitativos específicos de **empregos diretos** e a **geração** de quantitativos específicos de **empregos indiretos**. Informamos ainda que dispomos do registro histórico dos empregos diretos mantidos pelas empresas beneficiárias do Programa IDEAS Industrial no período de 2014 até 2019.

A manutenção desses empregos será verificada anualmente, durante a fruição do programa, conforme determinado na Portaria Conjunta nº 3/2019 e, de acordo com a SDE (Documento SEI 55190305), esses números não serão considerados no cálculo da meta M636.

Dessa forma, dos 20 TAREs celebrados em 2019 e 2020, têm-se que 11 TAREs possuem metas de manutenção de emprego. Entre os nove TAREs restantes, um é referente ao PROIMP-DF, outro programa instituído pelo Decreto nº 39.803/2019; e o TARE nº 11/2020, celebrado com a Arcelormittal Brasil S.A, prevê que a SKS Indústria, Comércio e Serviços para Construção LTDA (TARE nº 6/2019), na condição de sociedade industrializadora, seja a responsável pela meta de geração de empregos diretos. Assim, para o cálculo da meta, a SDE deve considerar os sete TAREs apresentados na tabela a seguir. Constatou-se que o período acordado para a meta difere entre os TAREs, sendo que quatro deles estipulam 1º ano, 2º ano, 3º ano, 4º ano, 5º ano; enquanto os restantes explicitam o ano de 2020 ou 2021 como início do período. Para facilitar a exposição na tabela, foi considerado que o 1º ano equivale a 2020.

TABELA 17 – TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL QUE PREVEEM A GERAÇÃO DE EMPREGOS

SEQ.	Nº TARE	EMPRESA	GERAÇÃO EMPREGOS DIRETOS					GERAÇÃO EMPREGOS INDIRETOS				
			1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO
1	6/2019	SKS INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇO PARA CONSTRUÇÃO LTDA	160	180	180	200	-	-	-	-	-	-
2	1/2020	NOVO MUNDO MÓVEIS E UTILIDADES LTDA	100	200	500	-	-	-	-	-	-	-
3	2/2020	SDB COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA	1.500	2.200	2.900	4.000	-	225	330	435	600	-
4	3/2020	CM HOSPITALAR S.A	137	167	167	-	-	45	60	60	-	-
5	9/2020	FUJIOKA ELETRO IMAGEM S/A	438	466	507	553	-	1.260	1.386	1.524	1.677	-
6	20/2020	BRASÍLIA WAVES EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A.	200	200	200	200	200	800	800	800	800	800
7	22/2020	PLANALTO PRODUÇÃO DE ALIMENTOS EM CONSERVA LTDA	-	60	60	62	66	-	180	180	186	198
TOTAL			2.535	3.473	4.514	5.015	266	2.330	2.756	2.999	3.263	998

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PUBLICAÇÕES DOS TERMOS DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL NO DODF.

Conforme pode ser observado na Tabela 17, no exercício de 2019 e de 2020, foram pactuados para o período de 2020 a 2024, um total de 15.803 empregos diretos e 12.346 empregos indiretos.



Embora a Portaria Conjunta nº 3/2019, art. 19, § 8º, já tivesse a previsão de que “*as metas de empregos previstas no PVTEF do empreendimento beneficiado podem ser revisadas, no caso da ocorrência de fatores econômicos externos a atividade, ou oscilação de faturamento ou de investimento*”, devido às consequências econômicas decorrentes das medidas de contenção e combate à emergência da saúde pública mundial em virtude da pandemia da COVID-19, a SDE publicou a Portaria nº 37, de 08 de setembro de 2020, que dispõe sobre os critérios para o acompanhamento anual dos exercícios de 2020 e 2021 dos empreendimentos que aderiram ou migraram para o Programa EMPREGA-DF e estabelece, no Art. 2º, que

No acompanhamento dos projetos aprovados na forma do Decreto nº 39.803, de 2 de maio de 2019, deverá ser verificada a manutenção das metas pactuadas para os exercícios de 2020 e 2021, admitindo-se repactuação, inclusive na tabela de pontuação, mediante requerimento fundamentado de revisão de metas a ser apreciado pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico.

De acordo com a SDE (Documento SEI 56787125),

Até o presente momento, não houve repactuação de metas. Em que pese o acompanhamento ser anual a repactuação de metas pode ser requerida a qualquer momento pelo beneficiário, mediante apresentação de requerimento que demonstre a ocorrência de fatores econômicos capazes de afetar o desempenho do empreendimento.

Assim, as metas pactuadas inicialmente são uma expectativa de empregos a serem gerados e, devido à crise epidemiológica, podem ser repactuados a qualquer momento para os exercícios de 2020 e 2021. É válido lembrar que o descumprimento da meta de emprego é motivo para exclusão de ofício da sistemática de tributação (Portaria Conjunta nº 3/2019, art. 22, inciso I, item a), ou seja, do Programa Emprega-DF.

Por fim, a SDE, por meio do Ofício nº 109/2021 - SDE/GAB (Documento SEI 57009165) esclarece sobre a periodicidade de acompanhamento das metas dos TAREs e da meta M636:

Sobre a periodicidade de acompanhamento das metas, informamos que **anualmente** a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico consolidará as informações obtidas nos processos de acompanhamento concluídos e efetuará a comparação das metas de empregos prometidos nos respectivos PVTEFS com os resultados de empregos efetivamente gerados pelos projetos acompanhados.

Essa apuração servirá inclusive como um importante parâmetro para, se for o caso, ajuste da meta M636: “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”, bem como para o acompanhamento do percentual de atingimento da meta do PPA.

Por outro lado, o acompanhamento individual dos projetos aprovados terá periodicidade **anual**, onde serão avaliados os primeiros 12 (doze) meses de fruição do benefício, conforme comando contido no Parágrafo Único do artigo 25 do Decreto nº 39.803-2019.



Considerando que o último TARE celebrado em 2020 (nº22/2020) já previa metas de emprego para 2021 e o penúltimo TARE (nº 21/2020) pactuou somente a manutenção de empregos, tem-se que o último TARE (nº 20/2020) a ser considerado para o cálculo da meta M636 foi publicado no DODF em 16/10/2020. Deste modo, a apuração deste TARE será iniciada apenas em novembro ou dezembro de 2021 e, somente após sua conclusão, a SDE poderá então consolidar a informação do número de empregos que foram gerados no exercício de 2020 (ou no primeiro ano de implementação do Programa Emprega-DF) e avaliar o desempenho do Programa neste período.

4.1.1.4 QUESTÃO 4 – HÁ UMA RELAÇÃO DIRETA E MENSURÁVEL ENTRE O INDICADOR IN10512 “PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF” E AS METAS E O OBJETIVO O74?

Não. O indicador IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF não apresenta uma relação direta e mensurável com as metas e o Objetivo O74, pois não permite ao gestor fundamentar a tomada de decisões e a reorientação de iniciativas e ações; e realizar intervenções tempestivamente, visto que há uma defasagem sistemática de dois anos com relação aos resultados divulgados. O indicador também não permite confirmar que as estratégias utilizadas para implementação das metas estão adequadas, nem demonstra que algo precisa ser feito para que o objetivo seja alcançado, não sendo representativo do esforço realizado pela SDE e pela SEMP na execução das suas ações visando ao alcance do Objetivo O74.

Na tabela a seguir é apresentado o indicador do Objetivo O74, conforme consta do PPA 2020/2023.

TABELA 18 – INDICADOR DO OBJETIVO O74 – DESENVOLVE DF DO PPA 2020/2023

DENOMINAÇÃO DO INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	PERIODICIDADE	ÍNDICES DESEJADOS		TENDÊNCIA	FONTE
IN10512 - PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF	PROPORÇÃO	0,07	12/2016	ANUAL	2020	>= 0,08	MAIOR, MELHOR	CODEPLAN
					2021	>= 0,09		
					2022	>= 0,10		
					2023	>= 0,11		

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023.

Observa-se que a data de referência para o índice de referência é dezembro de 2016, que sua periodicidade é anual e que foram definidos índices desejados para todos os anos de vigência do atual PPA. Em consulta ao Relatório de Gestão (anteriormente denominado Relatório de Atividades - RAT) da SDE referente ao ano de 2020, verifica-se que o índice alcançado no 1º ano foi de “0” e a justificativa apresentada para este resultado foi que “O último dado coletado é referente ao PIB/DF do ano de 2018 elaborado pela CODEPLAN. PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF: 0,042”.



Questionada se o índice desejado para o indicador IN10512 para o exercício de 2020 havia sido alcançado, a SDE informou, por meio do Memorando nº 7/2021 - SDE/GAB/AGEP (Documento SEI 55190305) que *“não, o PIB, produzido pelo IBGE em conjunto com a Codeplan, tem a defasagem temporal de 2 (dois) anos. Assim, o último PIB publicado refere-se ao ano de 2018”*.

Tal informação pode ser corroborada pelo “Relatório do Produto Interno Bruto do Distrito Federal – 2018”, página 7, publicado em novembro de 2020, e disponível no *site* da Codeplan (<http://www.Codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Relatorio-PIB-DF-2018.pdf>):

Este relatório apresenta os resultados do PIB-DF para o ano de 2018. A defasagem de dois anos entre a divulgação e o período a que se referem os resultados deve-se ao lapso de tempo para se ter acesso à base de dados das diversas pesquisas estruturais anuais, produzidas pelo IBGE, que, ao ser incorporada pelas Contas Nacionais e Regionais, conferem a estas o caráter definitivo, condição necessária para os resultados do PIB das Unidades da Federação serem encaminhados ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Dessa forma, constata-se que um dos problemas do indicador escolhido para acompanhar o desempenho do Objetivo O74 é o fato de que apesar da sua divulgação ter periodicidade anual, há uma defasagem sistemática de dois anos com relação aos resultados divulgados, de forma que os resultados de 2020 são referentes a 2018, ou seja, reflexo das políticas públicas adotadas pela gestão anterior à que esta Prestação de Contas Anual do Governador se refere. Seguindo a mesma lógica, os resultados referentes ao exercício de 2020 só estarão disponíveis para análise em novembro de 2022.

Verificou-se que este problema não é recente. No Relatório de Atividades da SDE referente ao ano de 2019, o único indicador de desempenho informado foi o Indicador 1475 - Participação da Indústria de Transformação no PIB do Distrito Federal. Conforme esclarecimento da SDE (Documento SEI 55190305),

O índice aferido no PPA 2016/2019 trata-se da participação estrita da indústria de transformação no PIB. No caso do Indicador IN10512 do PPA 2020/2023 refere-se a totalidade dos seguintes seguimentos: construção, indústrias extrativas, indústrias de transformação, eletricidade e gás, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

Destacam-se a diversidade e a quantidade de segmentos que compõe o Indicador IN10512. Entretanto, apesar deste indicador abranger mais segmentos do que o Indicador 1475, no período de 2016 a 2019, anualmente, as justificativas apresentam uma informação em comum: “O dado tem periodicidade anual e é apurado com defasagem de dois anos”.

Além disso, o Relatório de Gestão da SDE referente ao ano de 2020, apesar de constar índices desejados definidos para 2020, não informou o índice alcançado para 2020 para nenhum dos



outros cinco indicadores de desempenho para o Programa 6207, apresentando as justificativas descritas na tabela a seguir. (Grifou-se na tabela)

TABELA 19 - INDICADORES DE DESEMPENHO POR PROGRAMA DE GOVERNO – PROGRAMA 6207

INDICADOR	DESCRIÇÃO	JUSTIFICATIVA
10512	PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF	2020 - O ÚLTIMO DADO COLETADO É REFERENTE AO PIB/DF DO ANO DE 2018 ELABORADO PELA CODEPLAN. PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA NO PIB DF: 0,042.
10517	RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DA CEILÂNDIA	2020 - O ÚLTIMO DADO COLETADO É REFERENTE AO PDAD DO ANO DE 2018 ELABORADO PELA CODEPLAN. RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DA CEILÂNDIA/2018: R\$ 1.120,02. VALE INFORMAR QUE O PDAD POSSUI UMA PERIODICIDADE IRREGULAR, SENDO OS ESTUDOS LANÇADOS NOS ANOS DE 2004, 2011, 2013, 2015 E 2018.
10518	RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DO GAMA	2020 - O ÚLTIMO DADO COLETADO É REFERENTE AO PDAD DO ANO DE 2018 ELABORADO PELA CODEPLAN. RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DO GAMA/2018: R\$ 1.597,05. VALE INFORMAR QUE O PDAD POSSUI UMA PERIODICIDADE IRREGULAR, SENDO OS ESTUDOS LANÇADOS NOS ANOS DE 2004, 2011, 2013, 2015 E 2018.
10519	RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DE SANTA MARIA	2020 - O ÚLTIMO DADO COLETADO É REFERENTE AO PDAD DO ANO DE 2018 ELABORADO PELA CODEPLAN. RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DE SANTA MARIA/2018: R\$ 979,18. VALE INFORMAR QUE O PDAD POSSUI UMA PERIODICIDADE IRREGULAR, SENDO OS ESTUDOS LANÇADOS NOS ANOS DE 2004, 2011, 2013, 2015 E 2018.
10520	TAXA DE EMPREGOS INFORMAIS NO DISTRITO FEDERAL	2020 - ESSE DADO NÃO FOI PRODUZIDO PELO DIEESE NO ANO DE 2020.
10366	POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE DE CIDADES EMPREENDEDORAS (ICE)	2020 - O ÚLTIMO DADO PRODUZIDO É REFERENTE AO ICE DO ANO DE 2017 ELABORADO PELA ENDEAVOR BRASIL. A PARTIR DO ANO DE 2017 NÃO FORAM PUBLICADOS MAIS ESTUDOS COM A MESMA METODOLOGIA PELA EMPRESA. O INDICADOR SERÁ REVISTO. POSIÇÃO NO RANKING DO ÍNDICE DE CIDADES EMPREENDEDORAS (ICE): 17*.

FONTE: RELATÓRIO DE GESTÃO DA SDE 2020.

Observa-se que três indicadores apresentam como fonte a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD que, conforme justificativa e de acordo com informações do site da Codeplan, possui periodicidade irregular. Um quarto indicador, que utiliza como fonte o DIEESE, não teve sua informação publicada para o ano de 2020; e o último não apresentava informação desde 2017, assim como tinha previsão de ter o indicador revisto. De fato, verificou-se que o Índice de Cidades Empreendedoras (ICE) 2020 foi lançado pela Endeavor em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP apenas em 28/01/2021 e a publicação informa que “*mesmo guardando similaridades com as quatro primeiras edições, esta traz alterações substanciais que impedem a comparação com os resultados anteriores, mas que trarão importantes benefícios para as próximas publicações*” (https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6097/1/relatorio_ICE_2020.pdf).

Conforme as “Orientações para o Plano Plurianual 2020-2023”, página 35, disponível no site da Secretaria de Estado de Economia – SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>, acessado em 01/03/2021),

O indicador é um dado estatístico a partir do qual é possível avaliar uma situação, contudo, diferentemente do indicador de impacto, este atributo possui característica gerenciável por parte da Unidade responsável pela atualização de seus índices.



Esse atributo deverá ter conexão clara com a descrição do Objetivo e seus demais atributos, não sendo admitida a inclusão de indicadores que tenham pouca ou nenhuma relevância para aferir os principais resultados que a Unidade pretende alcançar. Afinal, conforme já mencionado, o Objetivo somente fará sentido quando visto como um todo.

A Unidade deverá escolher, preferencialmente, indicadores que já tenham algum histórico de acompanhamento e metodologia de cálculo consolidada. É aconselhável que as Unidades utilizem indicadores cujos índices sejam gerenciáveis, visto que a mesma deverá estipular metas para esses indicadores, de forma que se permita a sua mensuração em todos os exercícios de vigência do PPA. É importante, também, que os indicadores sugeridos apresentem índices que sejam passíveis de apuração dentro do prazo estipulado. (p. 35)

Constata-se que apesar desses indicadores serem relevantes e com metodologia de cálculo consolidado, não podem ser considerados gerenciáveis pela SDE, visto que não permitem sua mensuração em todos os exercícios de vigência do PPA, sendo que alguns nem possuem periodicidade regular e definida.

A SEEC também disponibiliza, no mesmo site, diversos materiais de apoio à elaboração do PPA, como a Apostila de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional, publicação da ENAP, que explica de forma didática para que servem indicadores de desempenho institucional:

[...] Se a organização estiver alcançando seus objetivos, indicadores podem confirmar que as estratégias estão adequadas, e se a organização não estiver alcançando seus objetivos, podem demonstrar que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados.

Mas para que precisamos dessas informações?

Uma organização que mede sistematicamente seu desempenho pode realizar rapidamente intervenções, à medida que ocorrem flutuações de processo. Com base nas informações geradas, os usuários podem avaliar o desempenho de equipes, atividades, processos e gestão, para tomar decisões e executar ações que irão melhorar o desempenho da organização. Portanto, podemos concluir que é com base nas informações transmitidas por indicadores que dirigentes tomam decisões (ou deveriam tomar). Ainda, com base em indicadores, organizações adquirem fundamentos para reorientar suas iniciativas e ações. Organizações aprendem o que gera resultados desejáveis e onde os recursos são melhor ou pior investidos. Também com base em indicadores, é possível identificar e, quem sabe, até reconhecer o bom desempenho de unidades, departamentos, setores ou iniciativas. Por fim, a alta direção pode, com base em indicadores, comunicar suas expectativas. (p. 9) (Grifou-se)

Considerando as definições e as orientações para o PPA 2020/2023 supracitadas, verificou-se que o indicador IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF não apresenta uma conexão clara, direta e mensurável com a descrição do Objetivo O74 e seus demais atributos – metas M510, M635 e M636, conforme detalhado a seguir.

O indicador IN10512 está relacionado ao seguinte Objetivo e às seguintes metas do PPA 2020/2023:

O74 - Desenvolve DF: Ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária, além de promover o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal.



M510 - Aumentar de 10 para 210 o número de Atestados de Implantação Definitivo (AID) emitidos;

M635 - Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos Programas FIDE e IDEAS;

M636 - Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do Programa Emprega DF.

Para fins de melhor entendimento, inicialmente será tratada a relação entre o indicador IN10512 e as metas e, posteriormente, o Objetivo como um todo. As três metas foram abordadas nas questões de eficácia anteriores neste relatório de auditoria e foi possível observar que:

Com relação à meta M510, não é possível identificar uma relação direta entre a emissão de AIDs com a participação da indústria no PIB do DF e afirmar que resultados positivos ou negativos desta meta tenham um impacto direto e mensurável pelo indicador IN10512. Destaca-se que esta meta também não apresenta relação direta com o Objetivo O74, uma vez que o Objetivo diz respeito ao Programa Desenvolve-DF e a meta está relacionada ao Programa Pró-DF II e programas anteriores da Secretaria. Os AIDs são emitidos para empresas que já exercem atividade econômica no lote incentivado há pelo menos seis meses. Entretanto, a SDE está lidando com um passivo de empresas beneficiárias de programas de desenvolvimento que tiveram início na década de 90 e que podem requerer o AID, sem informação sobre o número de empresas que têm esse direito atualmente. Além disso, pela amostra dos AIDs emitidos em 2018, 2019 e 2020, constatou-se que os setores econômicos de tais empreendimentos são diversificados, incluindo comércio e serviços, variando de materiais de construção, auto-peças, oficina mecânica, confecções, salão de beleza, loja de brinquedos, banca de revista a serviços de informática e segurança, enquanto o indicador trata exclusivamente do setor industrial.

No que diz respeito à meta M635, entre as nove empresas do FIDE, percebe-se que há ao menos dois comércios atacadistas. No caso das empresas habilitadas no IDEAS, o próprio nome do programa “Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial” deixa claro a relação com o indicador. Entretanto, a avaliação de quanto a manutenção do financiamento para 16 empresas impactaria diretamente na melhora do indicador, ou o quanto uma piora no indicador pode ser consequência da não manutenção desses financiamentos, caso seja possível isolar esses efeitos, é tarefa extremamente complexa para um resultado que tende a não ser relevante no contexto geral, conforme será explicado na sequência.

Já na meta M636, o Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal – Emprega DF tem como foco empreendimentos econômicos produtivos, qualificados como de interesse prioritário ou adicional. Prioritário é o empreendimento direcionado para a atividade de industrialização, enquanto adicional é aquele que, mediante recursos financeiros privados, a cargo do empreendedor, esteja voltado para a realização de investimentos de relevante interesse do DF, definido por ato do Governador; sendo um dos interesses



governamentais o estímulo aos empreendimentos econômicos produtivos tecnologicamente avançados que possam dar efetiva competitividade às empresas situadas no DF (Decreto nº 39.803/2019, art. 4º e parágrafo único do art. 3º). Entre as 20 empresas participantes do Emprega-DF até o momento da realização da auditoria, sete informaram nos Projetos de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira serem do setor de comércio atacadista e varejista.

Segundo informação do *site* da Confederação Nacional da Indústria – CNI (<https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/df>), em 2019 havia 5.235 empresas industriais no Distrito Federal. Considerando este o universo de empresas pertencentes ao setor da indústria no DF, tem-se aqui situação equivalente à da meta M635, a dificuldade em se avaliar o quanto a renúncia de ICMS para 13 empresas impacta diretamente na melhora do indicador, ou mesmo qual é o número ideal de empresas que deve participar do programa de modo a impactar positivamente o indicador.

Em se tratando do Objetivo O74, ressalta-se que o Desenvolve-DF, termo que foi usado como título resumido do Objetivo, é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 6.468, de 27 de dezembro de 2019. Segundo o site da Secretaria de Empreendedorismo – SEMP, (<http://www.empreender.df.gov.br/programas-de-desenvolvimento/>), o objetivo do Programa Desenvolve-DF, que por sua vez é a descrição do Objetivo O74, é o mesmo do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – Pró-DF II; sendo que o Desenvolve-DF pode ser considerado uma reformulação deste último, principalmente em relação a dois aspectos: a criação de um novo sistema de concessão de benefício econômico, o da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU sem opção de compra, e o ingresso das empresas por meio de procedimento licitatório e da apresentação, análise e aprovação de Projeto de Viabilidade Simplificado – PVS.

Isto posto, observa-se que a lei que instituiu o Desenvolve-DF foi promulgada mais de três meses após o envio do Projeto de Lei do PPA para a Câmara dos Deputados, que ocorreu em setembro de 2019; e o Programa não tem relação direta com nenhuma das três metas do Objetivo O74. O Pró-DF II teria relação com a meta M510, uma vez que os AIDs são referentes ao benefício econômico concedido por este programa e com a meta M635, visto que o FIDE também é um dos benefícios previstos no Pró-DF II. O Programa Emprega-DF, apesar de ter recebido as empresas que migraram do IDEAS, não possui relação com o Desenvolve-DF ou com o Pró-DF II. Ainda, com a criação da SEMP, o Desenvolve-DF passou a ser responsabilidade desta Secretaria enquanto o Programa Emprega-DF continuou com a SDE.

Além disso, observa-se que a descrição do Objetivo O74 é bastante ampla em comparação ao indicador IN10512, de modo que o aumento desejado de um ano para outro em 0,01 no resultado do indicador não teria a possibilidade de traduzir o que o Objetivo O74 almeja, isto é,



que a capacidade da economia local na produção de bens e serviços foi ampliada, assim como a efetiva geração de emprego, renda, receita tributária; e que o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal foi promovido.

Retomando o conceito da finalidade do uso de indicadores pela gestão, constata-se que o indicador IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF não permite ao gestor confirmar que as estratégias utilizadas para implementação das metas estão adequadas; não demonstra que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados; não permite fundamentar a tomada de decisões e a reorientação de iniciativas e ações, e realizar intervenções tempestivamente, mesmo porque a divulgação de seu resultado é defasada em dois anos. Conclui-se então que o indicador não apresenta uma relação direta e mensurável com as metas e o Objetivo O74, não sendo representativo do esforço realizado pela SDE na execução das suas ações visando ao alcance do Objetivo.

Por fim, questionada sobre a existência de outros indicadores para avaliar os programas referentes a essas metas e ao Objetivo O74, a Secretaria informou (Documento SEI 55190305) que,

A SDE não possui outros indicadores para avaliar os programas, entretanto temos o objetivo de verificar junto a CODEPLAN da viabilidade da utilização do Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal - IDECON com o objetivo de oferecer dados que permitissem melhor compreensão da dinâmica econômica local, seu acompanhamento e avaliação do desempenho econômico do Distrito Federal.

Segundo informações do último relatório do Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal – Idecon/DF, apresentadas no site da Codeplan (http://www.Codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Idecon_DF_3T2020.pdf), a divulgação do índice é trimestral e

Esse indicador é uma medida do desempenho da atividade econômica do Distrito Federal no curto prazo. Seu objetivo é oferecer um indicador que seja tempestivo, capaz de informar e orientar a tomada de decisão dos diversos atores da sociedade do Distrito Federal.

O índice é calculado pela Codeplan desde 2012, por meio de metodologia própria, adaptada a partir de parâmetros de cálculo do Produto Interno Bruto do DF, que são estimados pela Codeplan em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com o intuito de oferecer um panorama mais adequado às especificidades do Distrito Federal, o Idecon-DF é desagregado em três grandes setores da economia: Agropecuária, Indústria e Serviços. Estes, por sua vez, são desagregados em índices que avaliam o desempenho das principais atividades econômicas locais.

Observa-se que esse indicador é mais adequado do que o IN10512 - Participação da Indústria no PIB DF, considerando o aspecto da periodicidade da sua divulgação, visto que é trimestral e não a cada dois anos. Entretanto, dada a diversidade e a quantidade de indústrias incluídas no cálculo do indicador, assim como ocorreu com o indicador IN10512, há uma forte tendência de que este indicador não represente a realidade que se pretende mensurar. Dessa forma, entende-se que métricas e parâmetros próprios, que apresentem conexão mais direta com as metas do Objetivo O74, permitiriam um melhor acompanhamento do desempenho dos programas de desenvolvimento da Secretaria.



4.1.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICÁCIA

Com base nas respostas às questões de auditoria propostas, avalia-se a eficácia do Objetivo O74 como sendo muito abaixo do previsto no exercício.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à dimensão de eficiência e considerações finais sobre a dimensão avaliada.

4.2.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICIÊNCIA

4.2.1.1 **QUESTÃO 5 – FORAM ESTABELECIDOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PADRONIZADOS E COM PERIODICIDADE DEFINIDA QUE PERMITAM O ACOMPANHAMENTO DAS METAS PACTUADAS NO PROGRAMA EMPREGA-DF?**

Parcialmente. Foram identificados procedimentos que permitem o acompanhamento, tais como: edital de acompanhamento, estudos técnicos preliminares, termo de vistoria técnica, parecer técnico; bem como foi realizada comunicação informando as partes interessadas no processo, empresa e Secretaria de Economia, sobre o resultado. Entretanto, não há prazo definido para a finalização do acompanhamento anual, o que pode impactar negativamente caso o resultado do acompanhamento seja a redução do percentual de crédito presumido estabelecido, uma vez que é previsto em norma que a retroação é vedada em face de demora na conclusão do procedimento administrativo. Além disso, ainda não há sistema informatizado que possibilite a gestão da informação das empresas participantes do Programa Emprega-DF e um melhor acompanhamento do resultado tanto das metas individuais quanto da meta M636.

O Decreto nº 39.803/2019, que institui o Programa Emprega-DF, estabelece no art. 25, parágrafo único, que *“todos os projetos de incentivo e benefícios deferidos na forma deste Decreto serão acompanhados com periodicidade anual quanto ao cumprimento dos compromissos e metas fixadas no Parecer Técnico que deu base à concessão e no Termo de Acordo de ratificação”*.

De acordo com o Relatório Técnico - SDE/GAB/ASSESSORIAS (Documento SEI 56787125), *“o acompanhamento anual será processado exclusivamente pela SDE, exceto em relação às vistorias técnicas anuais nos empreendimentos aprovados, cuja atividade pode ser compartilhada com técnicos representando a SDE e a SEEC”*. Segundo informado em 26/02/2021, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, o acompanhamento será realizado por dois servidores lotados em uma Assessoria, atualmente vinculada ao Gabinete.



Conforme abordado na questão 3 de eficácia deste relatório, o Programa Emprega-DF publicou no DODF o primeiro Termo de Acordo de Regime Especial – TARE - nº 6/2019 - em novembro de 2019. Segundo informado pela SDE, por meio do Memorando nº 7/2021 - SDE/GAB/AGEP (Documento SEI 55190305), “a verificação se dará a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário do Termo de Acordo de Regime Especial - TARE. No caso, já foi lançado o edital para acompanhamento da primeira empresa que aderiu ao programa”.

Na ocasião em que a auditoria estava sendo realizada, o acompanhamento da primeira empresa estava em andamento. De acordo com a SDE (Documento SEI 56787125),

As rotinas, procedimentos e processos de trabalho foram formulados nos termos da Portaria Conjunta nº 3/2019. Além da meta de geração de empregos, serão avaliados os seguintes fatores de acordo com o artigo 21 da Portaria Conjunta nº 3/2019, trecho abaixo transcrito:

Art. 21. O acompanhamento anual dos projetos já aprovados será realizado, observando-se o número de pontos obtidos, de acordo com os seguintes critérios:

I - projeto que registre a manutenção ou a superação da meta de emprego prevista no PVTEF será atribuído cinquenta pontos;

II - projeto que comprove inovação tecnológica e evolução da eficiência produtiva, mesmo que com menor demanda de mão de obra, será atribuído trinta pontos;

III - projeto que registre crescimento real na arrecadação anual de ICMS na comparação com o ano anterior, observadas as faixas a seguir:

a) de 0,5% até 1,5% será atribuído dez pontos;

b) acima de 1,5% será atribuído vinte pontos;

IV - projeto que comprove investimento na proporção de, no mínimo, 10% do valor do crédito aproveitado no período em análise será atribuído trinta pontos;

V - projeto de empreendimento que realize investimento em Responsabilidade Social e/ou Ambiental, será observado o número de pontos, de acordo com os seguintes critérios

a) Projetos Educacionais.....10 pontos

b) Projetos Culturais e Esportivos.....10 pontos

c) Reutilização de recursos naturais (água).....10 pontos

d) Minimização de resíduos (reciclagem).....10 pontos

e) Eficiência energética.....10 pontos

VI - projeto que realize operações com CFOP de venda a partir do Distrito Federal acima de 25% da sua produção local será atribuído dez pontos.

Observa-se que a definição de critérios e respectiva pontuação tanto para o acompanhamento anual dos projetos quanto para a habilitação das empresas interessadas a participar do Programa Emprega-DF, conforme estabelecido na Portaria Conjunta nº 03/2019, é um aspecto positivo e constitui um aperfeiçoamento em comparação aos programas anteriores da Secretaria. Tal fato pode ser constatado no relatório da auditoria integrada realizada pelo Tribunal de Contas do



Distrito Federal – TCDF, em 2015, nos programas de desenvolvimento econômico Pró-DF II e IDEAS Industrial (e-DOC 2B31A090-e, Processo nº 5018/2015-e, disponível no site do Tribunal: <https://www2.tc.df.gov.br>), em que um dos achados foi que:

a seleção de Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos mais vantajosos para o desenvolvimento econômico do DF. Por exemplo, no âmbito do IDEAS Industrial, o único critério utilizado para comparação entre projetos é a data de requerimento do benefício financeiro à SEDES. (p. 6)

Em consulta aos Processos SEI nº 00370-00003357/2019-78 (processo de adesão da primeira empresa ao Emprega-DF - TARE nº 6/2019) e nº 00370-00000127/2021-71 (respectivo processo de acompanhamento), foi possível identificar os seguintes documentos utilizados neste primeiro acompanhamento, conforme apresentados na tabela a seguir:

TABELA 20 - DOCUMENTOS UTILIZADOS PELA SDE PARA ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA EMPREGA-DF

TIPO DE DOCUMENTO	Nº DOCUMENTO SEI	ASSUNTO
EDITAL DE ACOMPANHAMENTO	53352712	DATADO DE 29/12/2020, A SDE INTIMA A EMPRESA A ENVIAR, POR MEIO ELETRÔNICO, NO PRAZO DE 30 DIAS, DIVERSOS DOCUMENTOS (DECLARAÇÕES, CERTIDÕES, DEMONSTRATIVOS, GUIAS E RELATÓRIOS) A SEREM UTILIZADOS PARA O ACOMPANHAMENTO ANUAL, CONFORME RELAÇÃO DESCRITA NO ART. 20 DA PORTARIA CONJUNTA Nº 3/2019. DESTACAM-SE OS MODELOS DE DOCUMENTOS ELABORADOS PELA SECRETARIA.
MODELO DE DOCUMENTO ELABORADO PELA SECRETARIA	53352457	DEMONSTRATIVO DE INVESTIMENTOS REFERENTES AO AUMENTO EM CAPACIDADE PRODUTIVA.
MODELO DE DOCUMENTO ELABORADO PELA SECRETARIA	53352559	RELATÓRIO DE DADOS ECONÔMICOS DO EMPREENDIMENTO RELATIVOS AOS ANOS SOB ACOMPANHAMENTO.
MODELO DE DOCUMENTO ELABORADO PELA SECRETARIA.	53352645	RELATÓRIO DOS BENEFÍCIOS QUE OS RECURSOS DISPONIBILIZADOS PELO FINANCIAMENTO GERARAM PARA EMPRESA, ABRANGENDO PROJETOS SOCIAIS E/OU AMBIENTAIS.
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	55319845	ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA (CHECKLIST E VERIFICAÇÃO DA DATA DE EMISSÃO E VALIDADE DOS DOCUMENTOS) E COMPROVAÇÃO DA GERAÇÃO DE EMPREGOS DIRETOS, MÊS A MÊS CONFORME CAGED, AFERINDO A QUANTIDADE MÉDIA DE EMPREGOS DIRETOS.
ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	56291772	ADICIONA AO DOCUMENTO ANTERIOR INFORMAÇÃO SOBRE A COMPROVAÇÃO DA GERAÇÃO DE EMPREGOS NO EMPREENDIMENTO POR EMPRESAS TERCEIRIZADAS, AFERINDO A QUANTIDADE MÉDIA MENSAL DE EMPREGOS GERADOS POR TERCEIRIZADAS.
TERMO DE VISTORIA TÉCNICA	57209735	INFORMAÇÕES SOBRE A VISTORIA REALIZADA NA EMPRESA, COM REGISTROS FOTOGRÁFICOS E RELATO DAS EVIDÊNCIAS OBTIDAS.
PARECER TÉCNICO	57218232	INFORMAÇÕES SOBRE: POTENCIAL DE OPERAÇÕES E ARRECADAÇÃO; GERAÇÃO DE EMPREGO E INVESTIMENTOS; EFICIÊNCIA PRODUTIVA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA; OPERAÇÕES DO EMPREENDIMENTO A PARTIR DO DF; INVESTIMENTO EM RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL; E PONTUAÇÃO DO EMPREENDIMENTO – EXERCÍCIO 2020.
DESPACHO - SDE/GAB/ASSESSORIAS	57208610	INFORMA A EMISSÃO DO PARECER TÉCNICO; APRESENTA OS PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS PELO EMPREENDIMENTO; SUGERE MANUTENÇÃO DO PERCENTUAL DE CRÉDITO PRESUMIDO A SER APLICADO SOBRE O ICMS APURADO EM DECORRÊNCIA DA SAÍDA DE PRODUTOS DE FABRICAÇÃO PRÓPRIA DO EMPREENDIMENTO; E APRESENTA APROVAÇÃO DO SECRETÁRIO DA SDE.
GUIA DE REMESSA À SUREC/SEF/SEEC	57403447	ENCAMINHA O PROCESSO PARA CIÊNCIA E MONITORAMENTO DA APURAÇÃO E RECOLHIMENTO DO ICMS.
CORRESPONDÊNCIA ELETRÔNICA À EMPRESA PARTICIPANTE DO EMPREGA-DF	57404099	ENCAMINHA INFORMAÇÕES DO DESPACHO (DOCUMENTO SEI 57208610).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE INFORMAÇÕES DOS PROCESSOS SEI Nº 00370-00003357/2019-78 E 00370-00000127/2021-71.



Ressalta-se que devido à finalização deste relatório de auditoria ter ocorrido concomitantemente ao acompanhamento da primeira empresa, a análise do conteúdo da informação contida nos documentos supracitados não foi objeto desta auditoria.

Com relação à existência de prazos definidos para início e finalização do acompanhamento anual de cada empresa, a SDE informou (Documento SEI 56787125) que,

Há prazo definido para o início do acompanhamento anual de cada empresa habilitada, que deve ser considerado a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário do termo de acordo.

Aproveitamos para registrar que estamos concluindo o primeiro acompanhamento e, a partir daí, teremos um modelo a ser seguido e aprimorado de acordo com as experiências adquiridas.

Como visto anteriormente, o art. 21 da Portaria Conjunta nº 3/2019 define critérios de pontuação a serem utilizados no acompanhamento. A partir da pontuação obtida, são definidos percentuais de crédito presumido de ICMS para os empreendimentos participantes do Programa Emprega-DF, conforme descrito no art. 21, § 1º:

§ 1º Os limites percentuais de Crédito Presumido de ICMS atribuídos aos projetos relacionados a benefícios gerais seguirão os critérios abaixo:

I) empreendimento que obtiver de oitenta a cem pontos: 40%;

II) empreendimento que obtiver acima de cem até cento e vinte pontos: 50%;

III) empreendimento que obtiver acima de cento e vinte até cento e quarenta pontos: 60%;

IV) empreendimento que obtiver acima de cento e quarenta pontos: 67%;

§ 2º Não serão mantidos empreendimentos produtivos relacionados a benefícios gerais cuja avaliação anual atingir pontuação inferior a oitenta pontos, salvo nos casos indicados no §12.

§ 3º Reduzido o percentual de crédito presumido, caberá recurso, que será processado nos seguintes termos: [...]

§ 15 O percentual de crédito presumido fixado no acompanhamento anual será aplicado a partir do primeiro mês subsequente à conclusão deste, vedada a retroação em face de demora na conclusão do procedimento administrativo. (Grifou-se)

Observa-se que a partir do acompanhamento anual, os empreendimentos podem obter uma pontuação inferior à sua pontuação inicial, resultando na redução do percentual de crédito presumido estabelecido anteriormente ou, no limite, na exclusão do empreendimento do Programa. Considerando que o § 15 do art. 21 veda a retroação da aplicação do percentual de crédito presumido atualizado em face de demora na conclusão do acompanhamento anual, o fato de a Secretaria não ter definido um prazo para a finalização deste acompanhamento pode ser considerado um risco à eficiência do Programa, e mostra a importância de o acompanhamento ter suas ações bem estruturadas e desempenhadas.

Conforme citado anteriormente, na ocasião da auditoria, em fevereiro de 2021, dois servidores são responsáveis pela atividade de acompanhamento anual, além dos processos de adesão



de novas empresas ao Programa Emprega-DF, entre outras atividades. Nota-se que há um volume considerável de informações a serem conferidas e analisadas, o que só tende a aumentar, visto que o Programa está iniciando o segundo ano de implementação. Dessa forma, a SDE foi questionada se havia previsão de utilização de sistema informatizado específico para acompanhar as empresas participantes do Emprega-DF, assim como a previsão para início de seu funcionamento. A SDE informou, por meio do Despacho - SDE/SUAG (Documento SEI 56807219) que:

Outrossim, fomos solicitados a comentar sobre o processo de aquisição de sistema informatizado para gestão dos benefícios oferecidos pela SDE. Quanto a este ponto, é importante salientar que a época do início do processo de compra do sistema o Órgão demandante era a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDICT), tendo entre suas unidades a Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos, unidade operacionalizadora de vários benefícios. Não existia o Programa EMPREGA-DF e, portanto, não foi este previsto na contratação. Entretanto, já sabedores de que novos programas de incentivo poderiam surgir, o sistema foi pensado em módulos, podendo ser adicionado o EMPREGA. A contratação do sistema foi protocolizada pelo Processo nº SEI 0370-000064/2016 e o seu desenvolvimento encontra-se em fase de execução. Caso haja o interesse de incluir o módulo EMPREGA, a empresa contratada poderá imediatamente iniciar a coleta de requisitos. Mesmo sem a assinatura de Termo Aditivo, a coleta já poderá ser demandada, uma vez que a contratação é por ponto de função e poderemos reforçar o contrato posteriormente.

Como não foi informada uma previsão de data para o início do funcionamento do sistema, esta informação foi solicitada por e-mail, em 03/03/2021, e foram pedidos esclarecimentos adicionais com relação à previsão de inclusão do módulo Emprega-DF no sistema e à assinatura de Termo Aditivo, se este envolveria a necessidade de pagamento adicional à empresa contratada para desenvolver o sistema. De acordo com o Despacho - SDE/SUAG (Documento SEI 57479646),

O sistema está sendo elaborado em módulos. O módulo I, que gerencia o acesso e define os perfis dos usuários, já foi implementado. Os demais módulos entrarão em produção assim que estiverem concluídos e aprovados pela comissão executora. Ainda não há data definida.

O módulo Emprega-DF foi inserido no processo de contratação, uma vez que o contrato foi assinado já na vigência da Lei que instituiu o benefício. A semana que passou teve avanços nas discussões entre o demandante e a empresa contratada, o que levou a retomada da execução desse módulo. Esclareço que havia ocorrido interrupção na elaboração da parte relativa ao Emprega-DF, por ter sido a execução do sistema transferida para a SEMP. Na semana passada duas ordens de serviço foram validadas pelo Assessor [...] e aguardam apenas a concordância dos executores, para que a empresa possa retomar o desenvolvimento do módulo.

O Módulo Emprega-DF já foi incluído nos "pontos de função" do desenvolvimento do sistema, o que faz com que não seja necessário aditar o contrato para essa tarefa.

A utilização de sistema informatizado para gestão do Programa Emprega-DF permitirá uma adequada gestão da informação das empresas participantes do Programa e um melhor acompanhamento do resultado tanto das metas individuais quanto da meta M636 *“Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do Programa Emprega DF”*. Destaca-se como pontos positivos: o



sistema estar em desenvolvimento, possibilitar a inclusão de módulo específico e de este não incorrer em custos adicionais. Observa-se também uma mudança positiva da SDE em relação ao assunto, que começou como uma possibilidade, “*caso haja o interesse de incluir o módulo Emprega*” e passou para “*avanços nas discussões entre o demandante e a empresa contratada, o que levou a retomada da execução desse módulo*”. Entretanto, a ausência de data definida para o funcionamento do sistema é um ponto negativo, não sendo possível identificar claramente o quão prioritária esta ação é para o gestor, nem quanto tempo levará para o sistema estar efetivamente sendo utilizado para o acompanhamento do Programa Emprega-DF.

É válido lembrar que a ausência de sistema informatizado para o acompanhamento dos programas de desenvolvimento da Secretaria já era ponto levantado no relatório de auditoria do TCDF em 2015 (e-DOC 2B31A090-e):

Verificou-se ainda que a SEDES não tem acesso a bases de dados que possibilitem o acompanhamento: do número de empregos, como a RAIS, o CAGED ou a GFIP/SEFIP; da arrecadação tributária e do faturamento; ou da situação cadastral das empresas junto à Fazenda Distrital e à Junta Comercial do Distrito Federal. Isso faz com que a SEDES dependa das informações prestadas pelas empresas beneficiadas para o monitoramento da situação das mesmas em cada etapa do programa, o que compromete a sua fidedignidade. A existência de um sistema informatizado para a gestão do PRÓ-DF II seria fundamental, diante do seu alcance, relevância, complexidade e custo. (p. 34)

E, para o período entre 2001 e 2015, também constituiu um dos achados de auditoria realizada pelo TCDF a existência, na SDE, de sistema informatizado em estágio inicial de desenvolvimento e que posteriormente teve sua utilização suspensa:

Nesse sentido, cumpre destacar que, em 2001, foi realizada pelo TCDF auditoria operacional no PRÓ-DF. Como resultado dessa fiscalização, foi proferida a Decisão nº 1803/2005, que assim dispõe em seu item V: “determinar à Secretaria de Desenvolvimento Econômico que: a) implante, no prazo de seis meses, sistema de controle dos processos do Pró-DF, em substituição ao Olho Público (...)”.

Percebe-se que aquela fiscalização identificou a existência de um sistema informatizado na então SDE, chamado “Olho Público”, o qual foi considerado incipiente, levando a uma determinação no sentido de substituí-lo por outro mais completo, que permitisse uma gestão eficiente do PRÓ-DF II. Em consequência, a Decisão nº 1803/2005 listou ainda uma série de funcionalidades que o novo sistema deveria incluir.

[...]

Posteriormente, em 30/10/2007, por meio da Decisão nº 5715/2007, o Tribunal considerou cumpridas as determinações relativas à implantação de um sistema informatizado pela SDE. Todavia, como já exposto no Quadro 4, a SEDES informou, no presente, por mais de uma vez, que não possuía sistema informatizado para gestão do PRÓ-DF II.

É de causar surpresa que em 2001 existisse um sistema informatizado, chamado “Olho Público”, o qual foi substituído pelo SDE.Net, em 2006, e que em 2015 não haja sistema informatizado algum. A uma, porque a implantação de um sistema deste porte demanda o dispêndio de muitos recursos públicos, tanto financeiros, quanto humanos, sendo injustificável que tal ferramenta simplesmente desapareça. A duas, porque não é razoável



que, ao longo de quase uma década, a gestão da SEDES tenha retrocedido no conteúdo e na forma de administrar os programas de desenvolvimento econômico distritais.

O fato é que, ao passo que os incentivos públicos eram concedidos ao longo do tempo, a Secretaria deixava de utilizar uma sistemática informatizada e integrada, que fornecesse relatórios gerenciais sobre cada uma das fases dos processos administrativos referentes ao PRÓ-DF II. Consequentemente, na SEDES, os dados sobre o programa e seus beneficiários não estão centralizados ou disponíveis e dependem de iniciativas individuais de servidores para seu controle precário. (p. 36)

O histórico apresentado reforça a importância da utilização de sistemas informatizados na gestão dos programas de desenvolvimento da SDE, ainda mais se considerada a mudança de gestores e equipes ocorrida nos últimos 20 anos. Nesse período, alguns dos programas desta Secretaria foram continuados, outros reformulados e/ou renomeados e; como visto nas questões de eficácia do presente Relatório, um passivo foi sendo acumulado e, de um modo geral, não houve uma adequada gestão da informação.

Entende-se que o processo atual de aquisição de sistema informatizado para gestão dos benefícios oferecidos pela SDE também é reflexo da Decisão do TCDF nº 5458/2017, decorrente do relatório de auditoria mencionado:

III – determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:

[...] f) adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo (Achados 1, 2 e 3): 1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas; 2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta; 3. registrar as deliberações do COPEP; 4. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005; 5. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos beneficiários e sua situação atual; 6. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas pela SEF e TERRACAP; 7. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta; 8. monitorar: a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras; b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos; c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis; d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos [...]

Embora os achados do relatório do TCDF e a respectiva Decisão sejam referentes ao Pró-DF II e ao IDEAS Industrial, conclui-se que o Emprega-DF, sendo o novo programa de incentivo ao desenvolvimento local da SDE, também se beneficiará da utilização de sistema informatizado para a sua gestão, podendo adaptar os requisitos mínimos mencionados na Decisão de acordo com as características e elementos próprios do Programa, que sejam considerados relevantes para serem acompanhados, inclusive quanto ao controle da renúncia de receita decorrente do incentivo concedido.



4.2.1.2 **QUESTÃO 6 – FORAM ADOTADOS PROCEDIMENTOS QUE PERMITAM A AVALIAÇÃO GERENCIAL DOS RESULTADOS DO PROGRAMA EMPREGA-DF?**

Não. Não foram identificados procedimentos que permitam a avaliação gerencial dos resultados do Programa Emprega-DF. Além da meta M636, que ainda apresenta indefinição em parte de sua metodologia de cálculo, não foram definidas outras metas e indicadores de desempenho relacionados diretamente ao Programa e que sejam passíveis de serem acompanhados pela própria Secretaria. A SDE não utiliza informação sobre o montante renunciado relativo ao Programa nem como parâmetro para a busca de novas empresas, nem para a avaliação de seu custo x benefício. Embora aferições específicas de processo tenham sido desenvolvidas, ainda não há implementação de sistemática de avaliação que permita à SDE mensurar os resultados, a eficácia e a eficiência do Programa Emprega-DF.

Conforme visto na questão 3 deste relatório, o Programa Emprega-DF possui uma meta definida, a meta M636, de “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”. Entretanto, o cálculo da meta inclui empregos diretos e indiretos e, apesar de os Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs apresentarem pactuação de metas tanto de manutenção como de geração de empregos indiretos, conforme informado pela SDE, por meio do Ofício nº 62/2021 - SDE/GAB (Documento SEI 55256312), a Secretaria ainda não identificou uma metodologia de aferição de empregos indiretos que permita esse acompanhamento.

Outro ponto abordado na questão 3 foi o tempo que levará para a SDE ter a informação consolidada do desempenho desta meta a cada exercício. Tendo em vista que o acompanhamento de cada um dos TAREs será iniciado a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário do TARE e considerando a data do último TARE celebrado em 2020, a informação referente ao número de empregos gerados em 2020 não estará disponível antes de novembro ou dezembro de 2021, a depender da celeridade da realização do acompanhamento do último TARE e da consolidação das informações de todos os TAREs.

Segundo informado no Ofício nº 109/2021 - SDE/GAB (Documento SEI 57009165),

Sobre a periodicidade de acompanhamento das metas, (questionamento 1), informamos que **anualmente** a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico consolidará as informações obtidas nos processos de acompanhamento concluídos e efetuará a comparação das metas de empregos prometidos nos respectivos PVTEFS com os resultados de empregos efetivamente gerados pelos projetos acompanhados.

Essa apuração servirá inclusive como um importante parâmetro para, se for o caso, ajuste da meta M636: “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”, bem como para o acompanhamento do percentual de atingimento da meta do PPA.

Considerando a forma como o acompanhamento é realizado, a informação de acompanhamento do percentual de atingimento da meta do PPA sempre apresentará uma defasagem



da informação dentro do exercício, tendo em vista a diferença de quase um ano entre a celebração do primeiro e do último TARE. Destaca-se que a intenção da SDE é a utilização deste parâmetro para ajuste da meta, o que não é um problema caso o ajuste seja realizado no sentido de aumentá-la, visto que pode ter sido subdimensionada ou superada em virtude do bom desempenho das empresas no período. Entretanto, caso o ajuste seja feito no sentido de diminuí-la, a Secretaria deve ter parâmetros para avaliar se a meta foi superdimensionada, se outros fatores influenciaram no desempenho das empresas e, principalmente, se a própria Secretaria não deveria ajustar o esforço da equipe visando celebrar mais TAREs.

Já a questão 4 de eficácia deste relatório, tratou do indicador IN10512 – Participação da Indústria no PIB DF e constatou que, além da defasagem sistemática de dois anos com relação aos resultados divulgados, seu resultado não pode ser diretamente relacionado com o desempenho do Programa Emprega-DF, não podendo ser utilizado como parâmetro para que a Secretaria confirme que as estratégias utilizadas para implementação dessa meta estão adequadas ou possibilitando a reorientação de iniciativas e ações.

Ainda sobre o Emprega-DF, a questão 5 de eficiência identificou que foram desenvolvidos pela SDE procedimentos para o acompanhamento anual dos TAREs do Programa, mas não há prazo definido para a finalização do acompanhamento anual, assim como não há sistema informatizado que possibilite a gestão da informação das empresas participantes do Programa e um melhor acompanhamento do resultado tanto das metas individuais quanto da meta M636.

Isso posto, observa-se que há aferições específicas para o processo, algumas que ainda necessitam ser elaboradas, como o caso do cálculo de empregos indiretos, outras que já estão sendo aplicadas, como os procedimentos para o acompanhamento anual; mas não foram identificados até o momento procedimentos que permitam a avaliação gerencial dos resultados do Programa Emprega-DF.

Em consulta ao Planejamento Estratégico Institucional da SDE para o período de 2020/2023 (Documento SEI 53510945), uma das iniciativas da Batalha 1, “*Melhorar o posicionamento no ranking de competitividade dos estados*”, é a “*Expansão do Programa Emprega-DF*”, que possui como indicador “*Gerar 40 mil postos de trabalho pelo Emprega-DF*”, ou seja, a mesma meta M636 do PPA 2020/2023, sem informações adicionais.

No Decreto nº 39.803/2019, que instituiu o Programa Emprega-DF, não há informação sobre avaliação. Entretanto, a Portaria Conjunta nº 3/2019, aborda o tema nos arts. 25 e 26. O art. 26 estabelece que:

A avaliação dos resultados do programa será realizada a cada cinco anos, com apoio da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e da Secretaria de Estado de



Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, devendo ser considerados no mínimo os seguintes fatores:

I - crescimento do PIB do setor comparativamente ao crescimento do valor contábil disponível em relatório de dados financeiros emitido pela Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, relacionados aos empreendimentos financiados;

II - crescimento real da arrecadação tributária de ICMS comparativamente ao crescimento real de ICMS dos empreendimentos financiados;

III - crescimento anual do total de investimentos realizados pelos empreendimentos financiados;

IV - crescimento anual do total de empregos do setor comparativamente ao crescimento anual do total de empregos dos empreendimentos incentivados.

§ 1º Os dados a serem gerados para fins de avaliação devem ser formatados de modo a preservar o sigilo fiscal.

§ 2º Sempre que possível, a avaliação global do programa será ponderada pelos índices de crescimento econômico obtidos na Região Centro-Oeste.

Entende-se que a avaliação mencionada é uma avaliação de impacto do Programa. Esse tipo de avaliação é importante para a política pública, mas não permite ao gestor fundamentar a tomada de decisões e realizar intervenções no curto e médio prazo. Já o art. 25 da Portaria Conjunta nº 3/2019 determina que:

Caberá à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal encaminhar anualmente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal relatório contendo o montante dos tributos recolhidos ao erário do Distrito Federal, pelas empresas integrantes do EMPREGA- DF para fins de avaliação do programa, devendo a esse órgão zelar pela preservação do sigilo da informação.

A SDE foi questionada se estava realizando a avaliação do montante renunciado relativo ao Programa e foi solicitado que informasse o valor total executado de renúncia de receitas para o Programa Emprega-DF no exercício de 2020, ao que respondeu, por meio do Relatório Técnico - SDE/GAB/ASSESSORIAS (Documento SEI 56787125):

Sobre a questão, tem-se a informar que a Secretaria de Estado de Economia – SEEC é o órgão competente para fazer a estimativa de eventual impacto e para o cálculo da apuração do montante renunciado relativo ao Programa EMPREGA-DF.

Por outro lado, cabe à esta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico processar, julgar e executar o acompanhamento do projeto e a cobrança do cumprimento das metas de desempenho fixadas no parecer técnico e nos respectivos termos de acordo firmados.

Conforme o art. 25 da Portaria Conjunta nº 3/2019, verifica-se que a SDE não é responsável por calcular a apuração do montante renunciado relativo ao Emprega-DF, mas deve receber e utilizar essa informação para fins de avaliação do programa, o que não foi evidenciado durante a realização da auditoria.



No que diz respeito ao valor da renúncia de receitas para o Programa Emprega-DF há pelo menos duas situações que podem ser utilizadas pela SDE para avaliação do Programa. A primeira é relacionada com o montante previsto na LDO de créditos presumidos para serem utilizados nos empreendimentos econômicos produtivos enquadrados no Programa Emprega-DF que, conforme Lei nº 6.524/2020 - Anexo II, publicado no DODF nº 43, Edição Extra, de 31/03/2020, p. 26, foi de R\$ 51.789.670,00 para o exercício de 2020. A comparação deste valor projetado com o valor efetivamente renunciado no exercício pode ser utilizada pela Secretaria como medida de eficiência e parâmetro para verificar se o volume de recursos previstos para serem renunciados nos TAREs celebrados está dentro ou muito abaixo do esperado, de modo a possibilitar menor ou maior concentração de esforços da equipe na busca ativa de empresas para participar do Programa.

A possibilidade de o valor renunciado ser maior do que o projetado na LDO/2020 não seria um problema nem um limitador para a celebração de Termos de Acordo de Regime Especial, segundo esclarecimento da SDE (Documento SEI 56787125):

Não há limite máximo de empresas que podem participar no Programa. Importante ressaltar que a Lei Complementar 160/2017 afasta as restrições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF que possam comprometer a operacionalização dos benefícios instituídos nos termos do Convênio ICMS 190/2017, mais especificamente, a referida Lei Complementar afasta restrições da LRF capazes de comprometer a adesão a benefícios fiscais concedidos por outras unidades federadas da mesma região do DF (Centro Oeste), caso esse aplicável ao EMPREGA-DF, uma vez que se trata de benefício fiscal reproduzido da Legislação do Estado do Mato Grosso do Sul.

Ressalte-se que a premissa para ingresso no EMPREGA-DF é a manutenção da arrecadação observada no exercício anterior e que os incentivos são concedidos com base no incremento de arrecadação.

Nesse sentido, cumpre-nos registrar ainda que o resultado observado em 2020 (onde o DF, diferentemente de outras UF, teve incremento na arrecadação tributária) reforça esse nosso entendimento.

Apresenta-se a seguir trecho transcrito do artigo 4º da Lei Complementar 160/2017:

Art. 4º São afastadas as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar.

Nota-se que o art. 4º da Lei Complementar nº 160/2017, citada na resposta, afasta as restrições decorrentes da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que trata especificamente da renúncia de receita no art. 14:

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;



II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A Secretaria de Estado de Economia foi solicitada (Documento SEI 58222698) a disponibilizar acesso ao processo com a memória de cálculo para a projeção da renúncia de receita que consta da LDO/2020 para o Programa Emprega-DF, ao que informou, por meio do Despacho - SEEC/SEAE/SUAPOF/COREN (Documento SEI 58298794):

O benefício concedido pelo Decreto nº 39.803/2019 foi instituído com base no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 160/17, que afasta a aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). Sendo assim, e tendo em vista o princípio da transparência fiscal, previsão de renúncia tributária decorrente do benefício foi calculada por ocasião elaboração das leis orçamentárias de 2020, de acordo com a seguinte metodologia:

1. FORAM SELECIONADAS NO CADASTRO FISCAL AS INDUSTRIAS ATIVAS, NO REGIME NORMAL, QUE SE ADEQUASSEM AOS ARTS. 5º E 6º DO DEC. 39.803/19.
2. A RELAÇÃO, COM 540 INDÚSTRIAS, CONSTA DO SEGUINTE ARQUIVO: \fazendasrv821\D:\1_GAB\AEF\RENÚNCIA\INDUSTRIAS (dec. 39803.19).
3. A SEGUIR LOCALIZOU-SE O RECOLHIMENTO DO ICMS NORMAL DAQUELAS INDÚSTRIAS EM 2018, TOTALIZANDO R\$ 315,074 MILHÕES DE REAIS.
4. DE POSSE DA INFORMAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI), DE QUE 22,8% DA INDÚSTRIAS BRASILEIRAS INVESTIRAM EM INOVAÇÃO NO ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2018, INFERIMOS QUE O MESMO PERCENTUAL DE INDÚSTRIAS BRASILIENSES EXISTENTES PODERIAM USUFRUIR O BENEFÍCIO CONCEDIDO PELO DEC. 39.803/19. (disponível em <https://tiinside.com.br/tiinside/08/04/2019/indice-de-inovacao-na-industria-cresce-79/>)
5. ASSIM, O VALOR DA ARRECADAÇÃO QUE PODE SER POTENCIALMENTE AFETADA É DE R\$ 71,837 MILHÕES DE REAIS (R\$ 315,074 x 22,8%).
6. COMO O BENEFÍCIO CONSISTE NO CRÉDITO PRESUMIDO DE 67% DO VALOR DO ICMS DEVIDO, CHEGAMOS A UM VALOR DE RENÚNCIA DADO PELO DEC. 39.803/19 DE R\$ 48,130 MILHÕES (R\$ 71,387 x 67%).

Constata-se que, em virtude do art. 4º da Lei Complementar nº 160/2017, o governo não precisaria, entre outros aspectos, considerar a renúncia do Emprega-DF na estimativa de receita



da lei orçamentária. Entretanto, a SEEC, considerando o princípio da transparência fiscal, incluiu essa previsão de renúncia nas leis orçamentárias de 2020, utilizando a metodologia descrita acima.

Observa-se que o cálculo foi feito por estimativa e não a partir de um levantamento das empresas efetivamente interessadas em participar do Programa. Desse modo, o montante de créditos presumidos previstos na LDO não foi definido a partir de estudo detalhado com informações precisas sobre as empresas que teriam potencial de participar do Programa ou interesse em receber o benefício estipulado e cumprir com as condições que são pactuadas nos TAREs, de aumento do faturamento, geração de empregos diretos e indiretos, realização de investimento e aumento da arrecadação.

Assim sendo, entende-se que a avaliação proposta anteriormente, de comparar o valor projetado com o valor efetivamente renunciado no exercício e utilizar o resultado como medida de eficiência e parâmetro para ajuste para a celebração de novos TAREs, fica prejudicada. O aperfeiçoamento da metodologia de cálculo para a previsão da renúncia pode contribuir para a utilização dessa informação na avaliação da eficiência do Programa Emprega-DF.

Uma segunda oportunidade de avaliação do Programa Emprega-DF é a utilização da informação sobre as receitas efetivamente renunciadas no exercício em comparação com a quantidade de empregos gerados de cada empreendimento e do Programa como um todo, realizando assim uma avaliação de custo x benefício. Desse modo, a SDE teria mais um critério para avaliar a necessidade de eventual ajuste na estratégia de implementação, a continuidade do Programa Emprega-DF, a possibilidade de ampliação e seu desempenho.

Quanto à alternativa acima, destaca-se que por meio do Processo SEI nº 0480-000342/2014, foi apresentado o Relatório do Grupo de Trabalho, de 19/08/2015 (Documento SEI 2527229 – fls. 177 a 190), contendo proposta de metodologia para a avaliação da relação de custo e benefício da renúncia de receita tributária, as premissas para sua aplicação, os critérios para a avaliação das renúncias e as limitações da metodologia. Corroborando com o tema, foi publicado o Decreto nº 41.496/2020 (DODF nº 219, de 19/11/2020, p. 6), que *“Estabelece rotinas operacionais para os órgãos e entidades quando da proposição, acompanhamento e avaliação de benefícios tributários no âmbito do Distrito Federal”*. Dessa forma, estando presentes os requisitos necessários, vislumbra-se a possibilidade de aplicá-los na metodologia para subsidiar a mencionada avaliação.

A ausência da avaliação em programas de desenvolvimento econômico da SDE foi abordada, em 2015, no relatório da auditoria integrada realizada pelo TCDF no Pró-DF II e no IDEAS Industrial (e-DOC 2B31A090-e, Processo nº 5018/2015-e, disponível no site do Tribunal: <https://www2.tc.df.gov.br>):

Inexiste planejamento estratégico e definição de diretrizes e objetivos de curto, médio e longo prazos para nortear as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico local.



Soma-se a isso a constatação de que não há na SEDES instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distritais. (p. 25)

[...]

A relevante quantidade de recursos envolvidos pressupunha a existência de uma avaliação de sustentabilidade financeira e orçamentária que projetasse os impactos do programa a curto, médio e longo prazos. Todavia, não foi realizado estudo com vistas a prever os impactos do IDEAS Industrial e a estabelecer uma sistemática para controle dos mesmos. Tampouco houve planejamento para a concessão dos benefícios, com estabelecimento de prioridades e metas, tendo em vista que os recursos públicos, além de escassos, são limitados. (p. 29)

Esta auditoria do TCDF também observou que Decisão anterior do Tribunal, a Decisão nº 1803/2005 (Processo 50/2000) “*determinou ao Conselho de Desenvolvimento Econômico que: d) regulamente a avaliação do PRÓ-DF*”. Entretanto, a situação encontrada na auditoria em 2015 foi: “*Não existe avaliação sistêmica dos resultados do PRÓ-DF, PRÓ-DF II e IDEAS Industrial*” (p. 44).

Assim, a auditoria do TCDF identificou como uma das causas para ter considerado o planejamento e a gestão deficientes (Achado 1):

Ausência continuada de controle sistêmico e falta de avaliação abrangente do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico, envolvendo não só o cumprimento dos seus objetivos, como também a eficiência e efetividade dos resultados alcançados. (p. 45)

O que resultou na Decisão do TCDF nº 5458/2017, que determinou à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:

[...] III – [...] b) estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes (Achado 1); c) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade (Achado 1) [...] (p. 136)

Ainda que os achados do relatório do TCDF e a respectiva Decisão sejam referentes ao Pró-DF II e ao IDEAS Industrial, a definição de metas e indicadores de desempenho mensuráveis, passíveis de serem acompanhados pela própria Secretaria, a implementação de sistemática de monitoramento e avaliação de políticas públicas a fim de mensurar seus resultados, eficácia, eficiência e efetividade constitui boa prática de gestão e fundamental para a governança do Programa.

4.2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICIÊNCIA

Com base nas respostas às questões de auditoria propostas, avalia-se a eficiência do Objetivo O74 como sendo muito abaixo do desejado no exercício.



5 CONCLUSÃO

A auditoria realizada no Programa 6207 – Desenvolvimento Econômico avaliou a eficácia e a eficiência do Objetivo O74 – Desenvolve DF: “Ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária, além de promover o desenvolvimento econômico social, sustentável e integrado do Distrito Federal”.

O Objetivo O74 apresentou eficácia muito abaixo do previsto no exercício de 2020, conforme avaliação de suas três metas e de seu indicador. A questão 1 constatou que, no exercício de 2020, foram emitidos apenas 32% do número de Atestados de Implantação Definitivos (AIDs) previsto para o período. Destaca-se a mudança da área responsável pela emissão dos atestados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE para a recém-criada Secretaria de Empreendedorismo – SEMP, de modo que a meta M510, de “Aumentar de 10 para 210 o número de Atestados de Implantação Definitivo (AID) emitidos”, passou a ser de responsabilidade da SEMP.

Além dessa mudança, o fato de não haver no quadro atual da Secretaria servidores que tenham participado da elaboração do PPA, em conjunto com a baixa gestão da informação em ambas as Secretarias, afetaram o entendimento do número base utilizado para elaborar a meta M510, do número a ser atingido ao final do período, das causas para o baixo desempenho no exercício e do impacto deste resultado na política pública. Ademais, verificou-se que nove meses após a sua criação, a SEMP ainda não possuía um Planejamento Estratégico Institucional, metas próprias no PPA, assim como passou o exercício de 2020 sem definição de metas a serem alcançadas para o período, não contribuindo positivamente para o resultado do Objetivo O74, cuja descrição está relacionada com os Programas Pró-DF II e Desenvolve-DF, ambos de responsabilidade desta Secretaria.

A questão 2 verificou que a Meta M635, de “Manter o financiamento das 18 empresas habilitadas nos programas FIDE e IDEAS”, não foi atingida, tendo em vista que apenas uma empresa habilitada no programa de Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE, entre as 18 empresas citadas no enunciado, recebeu recursos no último exercício e, mesmo assim, apenas 33,6% do previsto inicialmente na LDO/2020.

Observa-se que a manutenção desses financiamentos consiste no cumprimento de acordos firmados que geraram um passivo entre os anos de 2013 e 2019, e que depende, essencialmente, da disponibilidade de recursos orçamentários. Além das restrições orçamentárias dos últimos anos, no exercício de 2020, a crise epidemiológica impactou negativamente o orçamento, de forma que todos os pedidos de suplementação orçamentária formulados pela SDE para o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal - FUNDEFE foram rejeitados pela Secretaria de Estado de Economia - SEEC. Considerando o histórico de 2014 a 2020, os impactos previstos pela crise epidemiológica nos



próximos anos e, tendo em vista que esta meta está atrelada tão somente à disponibilidade de recursos, não há uma perspectiva favorável para que ela seja alcançada no curto prazo.

A questão 3 tratou da meta M636, de “Gerar 40 mil postos de trabalho por meio do programa Emprega DF”. Neste caso, não foi possível avaliar se a meta foi realizada com eficácia em 2020, uma vez que a SDE não estipulou metas anuais para o Programa Emprega-DF e, durante a realização da auditoria, não havia informação disponível sobre os resultados das metas de geração de empregos dos Termos de Acordo de Regime Especial – TAREs celebrados em 2019 e 2020. A forma como é realizado este acompanhamento, anualmente e a partir do primeiro dia do mês subsequente ao aniversário dos TAREs, faz com que a informação referente ao exercício de 2020 esteja disponível apenas no final de 2021 ou início de 2022, prejudicando a avaliação do resultado do desempenho anual do Programa.

No que diz respeito à metodologia de cálculo da meta M636, apesar de não estar explicitado no enunciado, serão considerados, além dos empregos diretos, os indiretos. Entretanto, embora ambos estejam pactuados nos TAREs, a SDE não definiu, até o momento, uma metodologia para a aferição dos empregos indiretos gerados. Assim, nota-se que, mesmo se a informação sobre os empregos diretos estivesse disponível, a Secretaria não teria condições estabelecidas para informar, com assertividade, o resultado da meta para o exercício de 2020.

A questão 4 analisou o Indicador IN10512 “Participação da Indústria no PIB DF”. Verificou-se que há uma defasagem sistemática de dois anos com relação aos resultados divulgados, de modo que o resultado referente a 2020 será informado apenas em 2022. Além de não propiciar a informação tempestivamente, o indicador não apresenta uma relação direta e mensurável com as metas e o Objetivo O74. A participação da indústria no PIB DF é um indicador amplo, que inclui uma grande diversidade e quantidade de indústrias, não sendo representativo dos esforços realizados pela SDE na manutenção do financiamento das 18 empresas habilitadas nos Programas FIDE e IDEAS e nas metas pactuadas com as 20 empresas participantes do Programa Emprega-DF. Observa-se que oito empresas do IDEAS também participam do Emprega-DF e que parte das empresas dos três programas nem pertencem ao setor industrial, ao qual o indicador se refere. Já a meta M510, referente à emissão de Atestado de Implantação Definitivo, não apresenta relação direta com o indicador.

Quanto ao Objetivo O74, sua descrição é extensa em comparação ao que o indicador IN10512 mensura, de modo que o aumento desejado de um ano para outro em 0,01 em seu resultado não teria a possibilidade de traduzir o que o Objetivo almeja. Dessa forma, o indicador IN10512 não cumpre sua finalidade, não permitindo a fundamentação da tomada de decisões, a reorientação de iniciativas e ações de modo tempestivo, a confirmação de que as estratégias utilizadas para implementação das metas estão adequadas e possibilitam o alcance do Objetivo O74.



Com relação à eficiência, o Objetivo O74 apresentou eficiência muito abaixo do desejado no exercício de 2020. As duas questões de eficiência abordaram o Programa Emprega-DF e verificaram a existência de instrumentos de gestão padronizados e com periodicidade definida para acompanhamento das metas pactuadas, e a adoção de procedimentos para avaliação gerencial dos resultados do Programa.

Foram identificados procedimentos que permitem o acompanhamento anual, mas não há prazo definido para sua finalização, além de não haver sistema informatizado que possibilite a gestão da informação das empresas participantes do Programa, o que por sua vez impede um melhor acompanhamento do resultado tanto das metas individuais quanto da meta M636. Não foram identificados procedimentos que permitam a avaliação gerencial dos resultados, nem definidas outras metas, além da M636, ou indicadores de desempenho relacionados diretamente ao Programa e que sejam passíveis de serem acompanhados pela própria Secretaria. A informação sobre o montante renunciado ainda não é utilizada pela SDE como parâmetro para a busca de novas empresas ou para a avaliação do custo x benefício do Emprega-DF.

Isto posto, conclui-se que a SDE desenvolveu procedimentos específicos de processo para realizar o acompanhamento do Programa, mas não há, até o momento, implementação de sistemática de avaliação que permita à Secretaria mensurar os resultados, a eficácia e a eficiência do Programa Emprega-DF.



AValiação DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO GOVERNAMENTAL, POR PROGRAMA DE GOVERNO EXERCÍCIO 2020

PROGRAMA TEMÁTICO 6217 – SEGURANÇA PARA TODOS

RESUMO

O Programa Temático 6217 – SEGURANÇA PARA TODOS está inserido no Eixo Temático SEGURANÇA PÚBLICA do Plano Estratégico 2019/2060. No PPA 2020/2023 o Programa está estruturado em cinco objetivos, sendo que, no exercício de 2020, selecionou-se para avaliação o Objetivo 071: PRESERVAÇÃO DA INCOLUMIDADE DAS PESSOAS E DO PATRIMÔNIO: ATUAR NA PREVENÇÃO E NA PRONTA RESPOSTA DAS FORÇAS DE SEGURANÇA, REDUZINDO OS ÍNDICES DE ACIDENTES DE TRÂNSITO, DE INCÊNDIOS DE VEGETAÇÃO E EM RESIDÊNCIAS, BEM COMO OUTRAS EVENTUALIDADES QUE ATINJAM O DISTRITO FEDERAL. Avaliou-se que o objetivo apresentou eficácia abaixo do previsto. Observou-se que a pandemia causada pelo COVID-19 impactou fortemente na eficácia dos indicadores e metas previstos no O71 para o Detran/DF no exercício de 2020 ao determinar restrições e alterações da forma de conduzir as atividades por eles definidas. As duas metas avaliadas apresentaram alcance inferior a 100% do planejado: a Meta M127 atingiu menos de 15% da abrangência prevista para as campanhas educativas no DF, sendo igualmente refletida no seu respectivo indicador, IN23; a Meta M129 alcançou patamar de cerca de 93% do previsto, mas não chegou à marca de 75% dos veículos da frota do DF com licenciamento válido no exercício. Quanto aos indicadores, não foi possível realizar a avaliação da satisfação dos usuários nas unidades de atendimento presencial do Detran, que permaneceram parte do ano de 2020 fechadas. Desta forma, seu respectivo indicador, IN24, não foi apurado em 2020. Como reflexo do contexto atípico instalado no DF no exercício, uma expressiva queda foi verificada no total de vítimas fatais em acidentes de trânsito, 46% a menos que 2019. A eficiência do objetivo foi avaliada como abaixo do desejado. As instalações do parque semafórico do DF encontram-se em péssimo estado de conservação, o que torna o sistema frágil e aumenta o risco de acidentes, de prejuízos ambientais e sociais causados por congestionamentos, carecendo de revitalização em toda sua infraestrutura para solução da situação. A eficiência do sistema também está impactada pela ausência de monitoramento remoto em boa parte da malha semafórica do DF sob jurisdição do Detran, verificada, durante os trabalhos de auditoria, apenas para as vias W3 e Eixo Monumental. Isto aumenta os tempos necessários para implementação



de alterações de planos de funcionamento dos semáforos e para correção de falhas identificadas. Apenas os semáforos da W3 Sul foram, na íntegra, atualizados com o telefone 154, novo telefone para contato e reclamações do cidadão. Muitos pontos da cidade ainda mantêm exposto o telefone da antiga contratada para manutenção semafórica. Quanto à sinalização horizontal das vias urbanas, existe espaço para melhorias na forma como a informação de liberação das vias, após o recapeamento, chega ao Detran. Pela amostra avaliada, em mais de 80% das vias recapeadas em 2020, o Detran tomou conhecimento da liberação para sinalização por meio formal via SEI. Mas, ainda existem ocorrências via vistoria do próprio órgão, telefone e “whatsapp”. Quanto aos tempos praticados em 2020 para realização da sinalização horizontal nas vias recapeadas, para a amostra avaliada, 69% dos serviços realizados ocorreram até o 10º dia de comunicação de liberação da via, conforme dados prestados pelo próprio Detran. A análise de projetos realizada pelo Núcleo de Estudo e Elaboração de Projeto do Detran está fortemente impactada por limitações de recursos humanos e carência de softwares atualizados para trabalho, o que apresenta como resultado uma baixa eficiência na capacidade de atendimento da elevada demanda de processos que chegam para o Núcleo. Adotam, como solução alternativa, critérios de hierarquização de prioridades definidos pela própria Unidade, visando reduzir o impacto na implementação de interferências viárias e sinalizações que dependem de elaboração de projeto.

1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA TEMÁTICO

O PROGRAMA TEMÁTICO 6217 – SEGURANÇA PARA TODOS está inserido no Eixo Temático “Segurança Pública” do Plano Estratégico 2019/2060. Esse Eixo Temático é composto apenas por este Programa Temático do PPA 2020/2023, e pelo seu correspondente Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: 8217 – SEGURANÇA – GESTÃO E MANUTENÇÃO.

Da forma com que foram estruturados no PPA vigente, os Programas Temáticos são formados por Objetivos, que, conjuntamente, devem contribuir para o atingimento das finalidades abordadas na contextualização do Programa, alinhadas com o Eixo Temático respectivo do Plano Estratégico. Especificamente sobre o Programa Temático 6217 há cinco Objetivos, conforme explicitado na tabela a seguir, que apresentam no PPA, como Unidade designada como responsável por todos, a Secretaria de Segurança Pública, Unidade Orçamentária 24101.

TABELA 1 – OBJETIVOS INTEGRANTES DO PROGRAMA TEMÁTICO 6217

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO
O60	ENFRENTAMENTO QUALIFICADO DA CRIMINALIDADE: aumentar a sensação de segurança por meio de enfrentamento qualificado da criminalidade, priorizando a redução da violência contra a mulher, dos crimes violentos letais intencionais e dos crimes contra o patrimônio.



TABELA 1 – OBJETIVOS INTEGRANTES DO PROGRAMA TEMÁTICO 6217

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO OBJETIVO
O61	FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA E INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA: racionalizar os recursos disponíveis para o combate à criminalidade, com foco em inteligência e estratégia.
O62	RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL: racionalizar o sistema prisional, com ênfase na ressocialização.
O71	PRESERVAÇÃO DA INCOLUMIDADE DAS PESSOAS E DO PATRIMÔNIO: atuar na prevenção e na pronta resposta das forças de segurança, reduzindo os índices de acidentes de trânsito, de incêndios de vegetação e em residências, bem como outras eventualidades que atinjam o distrito federal.
O89	PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA COM ENFOQUE EM GRUPOS VULNERÁVEIS: atuar na prevenção da violência e implementar políticas e ações voltadas a grupos vulneráveis.

FONTE: ADAPTADO DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DO ANEXO II DO PPA 2020/2023, DE ACORDO COM A LEI Nº 6.490, DE 29/01/2020 E ATUALIZAÇÕES POSTERIORES.

Diante da diversidade de objetivos e seus respectivos temas que compõem o Programa 6217, muitas são as Unidades Orçamentárias – UOs contempladas com recursos na Lei Orçamentária. Na tabela a seguir são apresentadas as dotações iniciais e despesas autorizadas para estas UOs no Programa Temático 6217, no exercício de 2020 para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não houve recursos destinados ao Programa no Orçamento de Investimentos das Estatais:

TABELA 2 – DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA AUTORIZADA DO PROGRAMA TEMÁTICO, POR UO

R\$ 1,00

CÓDIGO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)
		VALOR	% *	VALOR	% *	%
9101	CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	50.000	0,00%	460.000	0,10%	920%
9103	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PLANO PILOTO - RA I	580.000	0,10%	829.000	0,10%	142,9%
9104	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GAMA - RA II	220.000	0,00%	389.720	0,10%	177,1%
9105	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA - RA III	900.000	0,20%	1.150.000	0,20%	127,8%
9106	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRAZLÂNDIA - RA IV	466.000	0,10%	491.000	0,10%	105,4%
9107	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SOBRADINHO - RA V	473.000	0,10%	303.000	0,00%	64,1%
9108	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTINA - RA VI	160.000	0,00%	160.000	0,00%	100%
9109	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARANOÁ - RA VII	390.000	0,10%	541.500	0,10%	138,8%
9110	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE - RA VIII	270.000	0,10%	265.663	0,00%	98,4%
9111	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CEILÂNDIA - RA IX	470.000	0,10%	834.389	0,10%	177,5%
9112	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ - RA X	635.000	0,10%	2.035.000	0,30%	320,5%
9113	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CRUZEIRO - RA XI	297.999	0,10%	297.999	0,00%	100%
9114	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAMAMBAIA - RA XII	452.545	0,10%	417.545	0,10%	92,3%
9115	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SANTA MARIA - RA XIII	440.000	0,10%	600.000	0,10%	136,4%
9116	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SÃO SEBASTIÃO - RA XIV	515.000	0,10%	515.000	0,10%	100%
9117	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RECANTO DAS EMAS - RA XV	330.967	0,10%	309.583	0,00%	93,5%
9119	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO - RA XVII	255.000	0,10%	255.000	0,00%	100%
9120	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO LAGO NORTE - RA XVIII	62.883	0,00%	26.794	0,00%	42,6%
9121	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA CANDANGOLÂNDIA - RA XIX	170.000	0,00%	320.000	0,00%	188,2%
9122	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ÁGUAS CLARAS - RA XX	190.000	0,00%	190.000	0,00%	100%
9123	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO II - RA XXI	282.000	0,10%	282.000	0,00%	100%



TABELA 2 – DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA AUTORIZADA DO PROGRAMA TEMÁTICO, POR UO

R\$ 1,00

CÓDIGO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)
		VALOR	% *	VALOR	% *	%
9124	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO SUDOESTE/OCTOGONAL - RA XXII	87.500	0,00%	87.500	0,00%	100%
9125	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO VARJÃO - RA XXIII	17.000	0,00%	43.000	0,00%	252,9%
9126	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO PARK WAY - RA XXIV	209.211	0,00%	242.271	0,00%	115,8%
9127	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO SETOR COMPLEMENTAR DE INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO (SCIA) - RA XXV	320.000	0,10%	266.000	0,00%	83,1%
9128	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SOBRADINHO II - RA XXVI	195.000	0,00%	195.000	0,00%	100%
9129	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO JARDIM BOTÂNICO - RA XXVII	24.000	0,00%	40.100	0,00%	167,1%
9130	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO ITAPOÃ - RA XXVIII	365.000	0,10%	165.000	0,00%	45,2%
9131	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO SETOR DE INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO (SIA) - RA XXIX	460.000	0,10%	1.190.000	0,20%	258,7%
9133	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE VICENTE PIRES - RA XXX	230.000	0,00%	389.000	0,10%	169,1%
9135	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA FERCAL - RA XXXI	60.000	0,00%	250.000	0,00%	416,7%
14101	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL	125.546	0,00%	189.626	0,00%	151%
14203	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL - EMATER-DF	156.806	0,00%	139.806	0,00%	89,2%
16101	SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA DO DO DISTRITO FEDERAL	160.000	0,00%	148.728	0,00%	93%
17101	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL	829.149	0,20%	1.091.512	0,20%	131,6%
18101	SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	1.768.302	0,40%	1.296.598	0,20%	73,3%
19101	SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL	1.100.000	0,20%	861.312	0,10%	78,3%
19213	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERV. DO DISTRITO FED	95.814	0,00%	95.814	0,00%	100%
20101	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL	95.998	0,00%	43.126	0,00%	44,9%
20204	JUNTA COMERCIAL, INDUSTRIAL E SERVIÇOS DO DISTRITO FEDERAL	0	0,00%	100.000	0,00%	-
21101	SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	80.000	0,00%	80.000	0,00%	100%
21206	AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUAS, ENERGIA E SANEAMENTO DO DISTRITO FEDERAL	150.000	0,00%	150.000	0,00%	100%
21207	FUNDAÇÃO JARDIM ZOOLOGICO DE BRASILIA	90.000	0,00%	72.180	0,00%	80,2%
21208	INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - BRASÍLIA AMBIENTAL	400.000	0,10%	386.861	0,10%	96,7%
22201	COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL - NOVACAP	1.000.000	0,20%	3.000.000	0,40%	300%
23901	FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	1.150.000	0,20%	2.431.813	0,30%	211,5%
24101	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	174.066.376	37,40%	107.117.045	15,20%	61,5%
24103	POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL	17.755.103	3,80%	48.115.295	6,80%	271%
24104	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL	2.604.914	0,60%	2.692.918	0,40%	103,4%
24105	POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL	18.174.957	3,90%	28.673.934	4,10%	157,8%
24201	DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO - DETRAN	147.166.290	31,60%	215.818.697	30,70%	146,6%



TABELA 2 – DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA AUTORIZADA DO PROGRAMA TEMÁTICO, POR UO

R\$ 1,00

CÓDIGO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A)
		VALOR	% *	VALOR	% *	%
24904	FUNDO DE MODERNIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E REEQUIPAMENTO DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - FUNPM	6.613.761	1,40%	7.254.021	1,00%	109,7%
24905	FUNDO DE MODERNIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E REEQUIPAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - FUNCBM	1.494.076	0,30%	6.373.567	0,90%	426,6%
24906	FUNDO DE MODERNIZAÇÃO, MANUTENÇÃO E REEQUIPAMENTO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL - FUNPCDF	4.529.135	1,00%	23.046.493	3,30%	508,8%
24908	FUNDO PENITENCIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL - FPDF	4.534.714	1,00%	59.325.671	8,40%	1308,3%
24909	FUNDO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL - FUSPDF	10.000.000	2,10%	23.423.045	3,30%	234,2%
25101	SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO DO DISTRITO FEDERAL	0	0,00%	72.472	0,00%	-
26101	SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL	500.000	0,10%	938.545	0,10%	187,7%
26205	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DER	37.446.737	8,00%	66.135.983	9,40%	176,6%
26206	COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL - METRÔ- DF	100.000	0,00%	0	0,00%	0%
27101	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL	82.000	0,00%	110.000	0,00%	134,1%
28101	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENV. URBANO E HABITAÇÃO	180.000	0,00%	180.000	0,00%	100%
28209	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL - CODHAB	350.000	0,10%	280.700	0,00%	80,2%
34101	SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER DO DISTRITO FEDERAL	150.000	0,00%	300.008	0,00%	200%
40101	SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	0	0,00%	17.864	0,00%	-
40201	FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA - FAPDF	200.000	0,00%	0	0,00%	0%
44101	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA	1.500.000	0,30%	729.268	0,10%	48,6%
44201	FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP	19.750.832	4,20%	22.109.483	3,10%	111,9%
44202	INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO DISTRITO FEDERAL	300.000	0,10%	189.613	0,00%	63,2%
45101	CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL	426.000	0,10%	426.000	0,10%	100%
48101	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	500.000	0,10%	500.000	0,10%	100%
64101	SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	0	0,00%	65.570.803	9,30%	-
	TOTAL DO PROGRAMA	465.204.615	-	703.029.864	-	151,1

FONTE: SIGGO/DISCOVERER – 09/03/2021.

* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do Programa.

** As descrições das Unidades Orçamentárias desta Tabela são as constantes no SIGGO na data da extração dos dados.

Para o ciclo 2020/2023, foram previstos três indicadores de impacto associados ao Programa Temático 6217: II10 – índice de crimes contra o patrimônio; II8 – taxa de crimes violentos letais e intencionais; II9 – taxa de crimes contra as mulheres. Todos tendo como fonte o sistema “Polaris” da PCDF.

Na LDO/2020, o Programa apresenta como meta prioritária o subtítulo 0001 - FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO AOS PRESIDIÁRIOS-SSP-DISTRITO FEDERAL, da Ação 2540 - FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO AOS PRESIDIÁRIOS.



A legislação geral associada ao Programa é apresentada a seguir. A legislação específica associada aos itens apontados pelo trabalho será apresentada ao longo do desenvolvimento do presente relatório:

- Lei nº 6.490, de 29/01/2020 e Anexos, atualizada pelas Leis nº 6.624, de 06/07/2020 e nº 6.672, de 30/12/2020 e pelo Decreto nº 41.667, de 30/12/2020 (PPA 2020/2023).
- Lei nº 6.482 de 09/01/2020 (Lei Orçamentária Anual 2020).
- Lei nº 6.352 de 07/08/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020).

2 OBJETIVO SELECIONADO

Para o exercício de 2016, na vigência do PPA 2016/2019, foi selecionado para exame o então objetivo específico OE 004 – Paz no Trânsito. A seleção considerou critérios de materialidade, relevância, criticidade e oportunidade. Naquele exercício, a escolha foi especialmente motivada pela materialidade do objetivo, que respondia pela segunda maior dotação autorizada, 43% do total geral do Programa. Para a seleção de 2016 levou-se também em consideração o histórico de auditorias realizadas em Programas Temáticos referentes ao tema Segurança Pública. Nesse sentido, no exercício de 2015, ainda na vigência do PPA 2012/2015, foram avaliados objetivos específicos relacionados às ações finalísticas da SSP, PMDF, CBMDF e PCDF, que no PPA 2016/2019 estavam distribuídas entre os Objetivos Específicos 001, 002, 003, e 007 do Programa 6217.

Em 2017 não houve avaliação do Programa 6217. No exercício de 2018 a seleção recaiu nos OEs 001, 005 e 006. Na época, para definição da amostra, optou-se novamente por excluir os objetivos específicos cujos temas já haviam sido avaliados em Prestações de Contas do Governador tanto no PPA 2012/2015 como no PPA 2016/2019. Neste sentido estaria justificada a escolha pelos OEs 005 e 006. Além destes dois objetivos, optou-se por incluir a avaliação do OE 001 na amostra para 2018, em especial, por prover em seu escopo indicativos da eficiência do Programa Temático ao tratar da qualidade do atendimento ao cidadão.

Em 2019, não houve avaliação do Programa Temático 6217. Para o exercício de 2020, já na vigência de um novo ciclo de PPA, o critério de materialidade e a opção por manter a rotação de ênfase entre os temas avaliados fez com que a escolha recaísse sobre o Objetivo O71, em especial, em aspectos relativos à qualidade da sinalização em vias urbanas, área sob gestão do Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF.



2.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETIVO

O Objetivo O71, de responsabilidade da Secretaria de Segurança Pública – SSP, tem por propósito “*atuar na prevenção e na pronta resposta das forças de segurança, reduzindo os índices de acidentes de trânsito, de incêndios de vegetação e em residências, bem como outras eventualidades que atinjam o Distrito Federal*”.

2.1.1 METAS DO OBJETIVO O71

No PPA vigente, as metas previstas para o Objetivo O71 estão listadas a seguir:

TABELA 3 – METAS DO OBJETIVO O71 NO PPA 2020/2023

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	SIGLA UNIDADE RESPONSÁVEL
M127	AMPLIAR O ALCANCE DAS AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO, DOS ATUAIS 25% PARA 30% DA POPULAÇÃO	DETRAN
M129	AMPLIAR DE 65% PARA 75% A TAXA DE VEÍCULOS LICENCIADOS EM CIRCULAÇÃO	DETRAN
M188	CAPACITAR 1000 AGENTES COMUNITÁRIOS EM PREVENÇÃO A DESASTRES	SSP
M29	AUMENTAR EM 3% ANUALMENTE O PERCENTUAL DE PERÍCIAS RELATIVAS AOS INCÊNDIOS PERICIÁVEIS	CBMDF*
M606	ALCANÇAR PELO MENOS 10% DE TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES DO DF COM OS PROGRAMAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ACIDENTE DE TRÂNSITO	PMDF**
M609	ALCANÇAR PELO MENOS 5% DAS ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES COM A OPERAÇÃO VOLTA ÀS AULAS	PMDF**

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023. * CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DF ** POLÍCIA MILITAR DO DF

2.1.2 INDICADORES DE DESEMPENHO – OBJETIVO O71

Os Indicadores de Desempenho previstos no Anexo II do PPA 2020/2023 para o Objetivo O71 estão apresentados na tabela a seguir.

TABELA 4 – INDICADORES DO PPA PARA O OBJETIVO O71

CÓDIGO	INDICADOR DESCRIÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DESEJADO			
			2020	2021	2022	2023
IN10192	TEMPO MÉDIO DE ATENDIMENTO A SOLICITAÇÕES DE PERÍCIAS EM LOCAIS DE ACIDENTES DE TRÂNSITO	MINUTO	=55	=50	=45	=40
IN131	TAXA DE MAPEAMENTO DE ÁREAS DE RISCO	PERCENTUAL	>=25	>=50	>=75	=100
IN22	MORTOS POR 10.000 VEÍCULOS NAS VIAS URBANAS DO DISTRITO FEDERAL	PROPORÇÃO	<=0,50	<=0,48	<=0,46	<=0,45
IN23	ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO	PERCENTUAL	>=30	>=30	>=30	>=30
IN24	SATISFAÇÃO DO USUÁRIO NO ATENDIMENTO PRESENCIAL DO DETRAN/DF	NOTA	>=4,0	>=4,0	>=4,0	>=4,0
IN6	TEMPO DE RESPOSTA MÉDIO ÀS OCORRÊNCIAS EMERGENCIAIS PELO CBMDF	MINUTO	< 10,65	< 10,40	<10,15	<9,90

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023

As Unidades responsáveis pela apuração dos indicadores são: PCDF (IN10192), SSP (IN131), DETRAN (IN22, IN23, IN24) e CBMDF (IN6).



2.1.3 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O71

Para a execução do Objetivo O71, foram previstas no PPA 2020/2023 as ações orçamentárias apresentadas na tabela a seguir, em que se destacam as contempladas com dotação na Lei Orçamentária Anual para 2020.

TABELA 5 – AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PREVISTAS PARA O OBJETIVO O71

AÇÃO		PRESENTE NA LOA 2020 PARA O PROGRAMA
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	
1142	AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS	X
1471	MODERNIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO	X
1474	CONSTRUÇÃO DE QUARTÉIS	-
1482	REFORMA DE QUARTÉIS	X
1564	REFORMA DE UNIDADE DE ATENDIMENTO	X
1984	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS	X
2060	ATENDIMENTO DE URGÊNCIA PRÉ-HOSPITALAR (SAMU)	-
2160	MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO FÍSICA	-
2460	CAMPANHAS EDUCATIVAS DE TRÂNSITO	X
2469	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE ENGENHARIA DE TRÂNSITO	X
2541	POLICIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	X
2557	GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	X
2629	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DO DETRAN-DF	-
2698	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE FROTA	X
2776	PREVENÇÃO E REPOSTAS AS EMERGÊNCIAS E DESASTRES	X
2784	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO	X
2801	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE POLICIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	X
2885	MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	-
2904	MANUTENÇÃO DA ESCOLA VIVENCIAL DE TRÂNSITO	X
3029	MODERNIZAÇÃO E REEQUIPAMENTO DAS UNIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA	X
3208	IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA	X
3209	IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO ESTATIGRÁFICA	X
3467	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS	X
4039	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	-
4095	REALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	-
4101	GESTÃO DAS ATIVIDADES DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL	X
4197*	MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DE VIAS	X
4198	MANUTENÇÃO DA SINALIZAÇÃO SEMAFÓRICA	X
8505	PUBLICIDADE E PROPAGANDA	X
9107	TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA A ENTIDADES	-

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023. * INCLUÍDA PELA LEI N°6.624/2020, DE REVISÃO DO PPA.



2.1.4 AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS – OBJETIVO O71

Para a execução do Objetivo O71, foram previstas para o exercício 2020 no PPA 2020/2023 um elenco de quatro ações não orçamentárias, a seguir descritas:

TABELA 6 – AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS PREVISTAS PARA O OBJETIVO O71

AÇÃO NÃO ORÇAMENTÁRIA		
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE
AN10699	CAPACITAÇÃO CONTINUADA (PROGRAMA DE TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO HUMANO - PTADH)	CBMDF
AN11	PADRONIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DO DETRAN/DF	DETRAN
AN3	EXECUÇÃO DO PROGRAMA "BOMBEIROS NAS QUADRAS"	CBMDF
AN4	EXECUÇÃO DO PROGRAMA "BOMBEIROS NAS ESCOLAS"	CBMDF

FONTE: ANEXO II DO PPA 2020/2023.

2.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

Na Tabela 7 ilustra-se a execução orçamentário-financeira do Objetivo O71 do Programa 6217, discriminada por Ação Orçamentária.

TABELA 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO OBJETIVO, POR AÇÃO

R\$ 1,00

AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A) %	EMPENHADO (C)		(C/B) %	LIQUIDADO (D)		(D/C) %	(D/B) %
	VALOR	%*	VALOR	%*		VALOR	%*		VALOR	%*		
1142	100.000	0,10	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0
1471	1.300.000	0,70	27.831.162	8,00	2140,90	10.970.476	5,90	39,4	1.094.940	0,80	10	3,9
1482	70.000	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0
1564	549.100	0,30	549.100	0,20	100,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0
1984	300.000	0,20	300.000	0,10	100,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0
2460	1.000.000	0,50	1.400.000	0,40	140,00	631.343	0,30	45,1	631.343	0,50	100	45,1
2469	52.549.600	26,40	54.723.841	15,70	104,10	39.505.210	21,40	72,2	32.835.786	23,50	83,1	60
2541	32.110.000	16,10	55.924.769	16,10	174,20	37.613.468	20,40	67,3	37.566.207	26,90	99,9	67,2
2557	14.915.000	7,50	28.535.539	8,20	191,30	12.890.783	7,00	45,2	8.667.718	6,20	67,2	30,4
2698	10.900.000	5,50	26.412.210	7,60	242,30	22.788.770	12,40	86,3	9.741.051	7,00	42,7	36,9
2776	184.597	0,10	143.986	0,00	78,00	67.960	0,00	47,2	67.960	0,00	100	47,2
2784	8.950.000	4,50	5.739.255	1,70	64,10	1.751.506	0,90	30,5	1.339.595	1,00	76,5	23,3
2801	8.250.000	4,10	17.845.000	5,10	216,30	14.242.023	7,70	79,8	11.075.700	7,90	77,8	62,1
2904	1.450.000	0,70	1.550.000	0,40	106,90	226.439	0,10	14,6	226.439	0,20	100	14,6
3029	35.496.989	17,80	88.443.188	25,40	249,20	24.023.952	13,00	27,2	21.266.915	15,20	88,5	24
3208	500.000	0,30	900.000	0,30	180,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0



TABELA 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO OBJETIVO, POR AÇÃO

R\$ 1,00

AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A) %	EMPENHADO (C)		(C/B) %	LIQUIDADO (D)		(D/C) %	(D/B) %
	VALOR	%*	VALOR	%*		VALOR	%*		VALOR	%*		
3209	500.000	0,30	500.000	0,10	100,00	0	0,00	0	0	0,00	0	0
3467	0	0,00	200.000	0,10	-	199.471	0,10	99,7	199.471	0,10	100	99,7
4101	11.144.000	5,60	11.824.000	3,40	106,10	11.741.639	6,40	99,3	7.510.403	5,40	64	63,5
4197	0	0,00	3.800.000	1,10	-	1.219.088	0,70	32,1	1.219.088	0,90	100	32,1
4198	1.886.737	0,90	2.061.214	0,60	109,20	1.850.772	1,00	89,8	1.833.128	1,30	99	88,9
8505	17.000.000	8,50	19.000.000	5,50	111,80	4.771.187	2,60	25,1	4.521.543	3,20	94,8	23,8
TOTAL	199.156.023	-	347.683.264	-	174,60	184.494.086	-	53,1	139.797.287	-	75,8	40,2

FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 09/03/2021

* Percentual do valor de cada Ação em relação ao total do Objetivo

** As descrições das Ações citadas nesta Tabela encontram-se na Tabela 5 deste Relatório.

Na Tabela 8 ilustra-se a execução orçamentário-financeira do Objetivo O71 do Programa 6217, discriminada por Unidade Orçamentária. Nota-se a concentração expressiva dos recursos autorizados na UO 24201 – Departamento de Trânsito do DF, neste objetivo do Programa 6217, de 55,40%.

TABELA 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO OBJETIVO O71, POR UO

R\$ 1,00

UO	DOTAÇÃO INICIAL (A)		DESPESA AUTORIZADA (B)		(B/A) %	EMPENHADO (C)		(C/B) %	LIQUIDADO (D)		(D/C) %	(D/B) %
	VALOR	%*	VALOR	%*		VALOR	%*		VALOR	%*		
9110	150.000	0,10	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0
24101	2.674.597	1,30	2.344.361	0,70	87,7	2.041.771	1,10	87,1	2.041.771	1,50	100	87,1
24103	17.755.103	8,90	47.656.526	13,70	268,4	8.697.232	4,70	18,2	6.077.290	4,30	69,9	12,8
24104	1.254.914	0,60	2.656.706	0,80	211,7	1.498.628	0,80	56,4	1.471.361	1,10	98,2	55,4
24105	1.800.000	0,90	0	0,00	0	0	0,00	0	0	0,00	0	0
24201	125.707.700	63,10	192.760.107	55,40	153,3	118.661.594	64,30	61,6	76.786.735	54,90	64,7	39,8
24904	6.613.761	3,30	7.254.021	2,10	109,7	74.140	0,00	1	60.317	0,00	81,4	0,8
24905	1.494.076	0,80	6.373.567	1,80	426,6	341.037	0,20	5,4	245.033	0,20	71,8	3,8
24906	4.259.135	2,10	21.776.493	6,30	511,3	11.638.575	6,30	53,4	11.638.575	8,30	100	53,4
26205	37.446.737	18,80	66.135.983	19,00	176,6	41.541.109	22,50	62,8	41.476.205	29,70	99,8	62,7
64101	0	0,00	725.500	0,20	-	0	0,00	0	0	0,00	0	0
TOTAL	199.156.023	-	347.683.264	-	174,6	184.494.086	-	53,1	139.797.287	-	75,8	40,2

FONTE: SIGGo/DISCOVERER – 09/03/2021.

* Percentual do valor de cada UO em relação ao total do Objetivo;

** As descrições das UOs citadas nesta Tabela encontram-se na Tabela 2 deste Relatório.

Ressalta-se que a Tabela 7 e a Tabela 8 tratam da execução do Orçamento da Seguridade Social. Não houve execução do Programa 6217 no Orçamento de Investimentos em 2020.



3 ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de dezembro de 2020 a março de 2021, sendo que a abrangência das ações auditadas ficou restrita ao ano de 2020.

Para a avaliação da eficácia, verificou-se o atingimento das seguintes metas e indicadores do O71:

1. Ampliação do alcance das ações educativas de trânsito na população do DF;
2. Ampliação da taxa de veículos licenciados em circulação no DF;
3. Redução do número de mortos nas vias urbanas do DF;
4. Satisfação dos usuários no atendimento presencial do DETRAN/DF.

Para a avaliação da eficiência, foram verificados os seguintes pontos críticos:

1. Qualidade da rede semafórica das vias urbanas do DF;
2. Eficiência do monitoramento dos semáforos das vias urbanas do DF;
3. Estágio da atualização dos telefones para reclamações sobre funcionamento nos semáforos das vias urbanas;
4. Existência de procedimento formal para comunicação, entre órgãos do DF, da liberação de pistas recapeadas para execução de sinalização horizontal;
5. Tempestividade entre a finalização do recapeamento de pistas e execução de sinalização horizontal em 2020;
6. Tempestividade na análise dos projetos para implementação de interferências viárias e sinalizações.

Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos exclusivamente no DETRAN/DF, tendo como tema focal as metas e indicadores sob sua responsabilidade no Objetivo O71, e assuntos afetos à qualidade da sinalização vertical e horizontal nas vias urbanas do DF.

3.1 QUESTÕES DE AUDITORIA

Diante desse quadro, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão de desempenho avaliada:



EFICÁCIA

1. Houve eficácia na realização do Objetivo O71 tomando por base as metas previstas para o Detran/DF no PPA 2020/2023?
2. Houve eficácia na realização do Objetivo O71, tomando por base os indicadores de desempenho previstos para o Detran/DF no PPA 2020/2023?

EFICIÊNCIA

3. A rede semafórica das vias urbanas do DF encontra-se em perfeitas condições de funcionamento?
4. O monitoramento dos semáforos das vias urbanas do DF está sendo realizado com eficiência para correção de problemas de funcionamento?
5. Os telefones para contato indicados nos semáforos das vias urbanas estão atualizados e ativos para reclamações?
6. São adotados procedimentos formalizados para comunicar a liberação de pistas recapeadas visando a implementação da sua respectiva sinalização horizontal?
7. Houve eficiência nos tempos praticados em 2020 pelo Detran/DF na implementação da sinalização horizontal em pistas urbanas recapeadas, após liberação da obra pela Novacap?
8. O Detran implementa as interferências viárias e sinalizações que necessitam de projeto de forma tempestiva, na medida em que é demandado?

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentados os resultados e análises referentes às questões de auditoria apresentadas no subtópico 3.1.

4.1 ANÁLISE DA EFICÁCIA

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à dimensão de eficácia e considerações finais sobre a dimensão avaliada.



4.1.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICÁCIA

4.1.1.1 QUESTÃO 1 – HOUVE EFICÁCIA NA REALIZAÇÃO DO OBJETIVO O71 TOMANDO POR BASE AS METAS PREVISTAS PARA O DETRAN/DF NO PPA 2020/2023?

Não. Em termos absolutos, ambas as metas do Objetivo O71 de responsabilidade do Detran/DF ficaram abaixo dos índices planejados para o exercício. A Meta M127, “Ampliar o alcance das ações educativas de trânsito, dos atuais 25% para 30% da população”, alcançou apenas 14,4% do valor final planejado em 2020, por vários motivos: além da pandemia, a falta de contratos como de propaganda e publicidade, agência de eventos, grupos de teatro e “contação” de história, contribuíram diretamente na redução do alcance das ações educativas de trânsito em 2020. Quanto à Meta M129, “Ampliar de 65% para 75% a taxa de veículos licenciados em circulação”, segundo dados do Detran, um total de 1.120.620 veículos foram licenciados em 2020, o que corresponde à 70% da frota total estimada de veículos no DF liberados para licenciamento (excluindo da frota total, os veículos com restrições, que não podem ser licenciados), alcançando, portanto, desempenho de 93% do valor final planejado para o período.

Em relação à Meta M127, apenas 4,31% da população do DF foi alcançada com ações educativas. Esta meta apresenta um indicador específico no Objetivo O71, O IN23, elaborado com base na média simples dos dados (**em número de pessoas alcançadas pelas ações educativas de trânsito**) obtidos nos quatro anos anteriores a 2020 (2016, 2017, 2018 e 2019), conforme dados na tabela a seguir:

TABELA 9 – PERCENTUAL DE PESSOAS ALCANÇADAS PELAS AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO – SÉRIE HISTÓRICA

EXERCÍCIO	PÚBLICO	POPULAÇÃO	PERCENTUAL
2016	499.104	2.570.160*	19,4%
2017	295.956		11,5%
2018	1.025.604		39,9%
2019	819.007		31,9%
2020	916.544	3.055.149**	30,0%

FONTE: SEI 54356094 * POPULAÇÃO NO ÚLTIMO CENSO 2010 – IBGE ** POPULAÇÃO ESTIMADA 2020 - IBGE

Conforme Tabela 9, com base nos dados do IBGE, em 2010 a população do DF era de 2.570.160 pessoas e estima-se para 2020 uma população de 3.055.149 pessoas, o que representa um aumento de 18,9%. Assim o Detran/DF optou por majorar em 5 pontos percentuais a meta M127, passando de 25%, valor previsto para o exercício de 2019, para 30% da população prevista para o ano de 2020.



Em relação à Meta M127 o Detran informou (SEI 54356094):

- a) o Detran possui registro das ações realizadas e do público alcançado. Quanto a avaliação de autenticidade dos resultados, tanto pela sociedade como pelos órgãos de controle, ressalta-se, que quando se planeja as ações relativas a uma determinada campanha educativa de trânsito, busca-se avaliar: público alvo, local e horário de maior movimentação; pontos de risco à segurança dos pedestres e condutores, e outros. Desta forma, a ação é planejada para atingir um número X de pessoas. A contagem do público atendido/impactado é feita por amostragem, bem como pelo número de material distribuído. Todo material distribuído (gráfico/brindes) possui um controle de estoque, saída e devolução. O que permite ter uma noção de pessoas atendidas na ação.
- b) ressalta-se que mensalmente esta gerência encaminha à Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - Dirpof relatório das ações realizadas, bem como o número estimado de pessoas atingidas/impactadas.

Mesmo em situação de pandemia, essa meta foi mantida para 2020. O planejamento anual das campanhas educativas segue as orientações já estabelecidas pelo CONTRAN, artigo 75 do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 75. O CONTRAN estabelecerá, anualmente, os temas e os cronogramas das campanhas de âmbito nacional que deverão ser promovidas por todos os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito, em especial nos períodos referentes às férias escolares, feriados prolongados e à Semana Nacional de Trânsito.

§ 1º Os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito deverão promover outras campanhas no âmbito de sua circunscrição e de acordo com as peculiaridades locais.

§ 2º As campanhas de que trata este artigo são de caráter permanente, e os serviços de rádio e difusão sonora de sons e imagens explorados pelo poder público são obrigados a difundí-las gratuitamente, com a frequência recomendada pelos órgãos competentes do Sistema Nacional de Trânsito.

O Detran informou (SEI 54356094):

A partir da determinação do Contran, das demandas enviadas por instituições públicas e privadas e, ainda, com base nos dados enviados mensalmente pela Gerência de Estatística - Gerest, os quais indicam os locais, datas e horários de maior incidência de acidentes de trânsito e atropelamentos, é realizado o planejamento anual das ações e campanhas educativas de trânsito (Plano de Publicidade e Propaganda Institucional do Departamento de Trânsito do Distrito Federal).

Para 2021, diante da permanência do cenário de pandemia, o Detran, para manter o alcance de ações educativas em 30% da população, prevê a seguinte estratégia:

- a) a principal estratégia será a ampliação das ações educativas realizadas por meio digital. A Diretoria de Educação investirá em recursos remotos e tecnológicos que permitam um acesso mais direto da população às orientações de segurança no trânsito, garantindo o distanciamento necessário - PodCast Educativo, onde semanalmente é lançado um tema para reflexão, orientação e divulgação das melhores práticas de segurança no trânsito e Live Institucional, sempre com a participação de convidados, especialistas de trânsito e público em geral.



b) conforme já informado anteriormente, esta Gerência tem buscado, sobremaneira, manter suas atividades diárias, com equipes nas ruas do Distrito Federal, mantendo todo protocolo de combate ao COVID-19. Especificamente para o exercício de 2021, esclareço que o Detran-DF, no final do exercício de 2020, assinou o Contrato nº 27/2020 com a empresa COMPANHIA DE COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE LTDA, CNPJ nº 69.277.291/0001-66, o que irá permitir uma maior amplitude das campanhas educativas.

Ressalta-se ainda, que além do contrato de propaganda e publicidade, o Detran-DF efetivou a contratação de serviços gráficos e já está em vias de concluir a contratação de grupos de teatros; contação de história e da empresa de agência de eventos, o que irá dar maior apoio e suporte às ações educativas, tanto no que se refere a recursos humanos, quanto estrutural. Com a Agência de Eventos será possível a realização de vários eventos em um único dia em várias localidades do Distrito Federal.

Desta forma, esperamos que para o exercício de 2021, consigamos ter um alcance das ações em, até mais, de 30% da população.

A seguir estão descritas as ações educativas planejadas para 2020, seus focos temáticos e períodos de realizações previstos (SEI 54356094):

- Campanha Educativa de férias e viagens (janeiro, julho e dezembro);
- Campanha Educativa de volta às aulas (fevereiro, março, julho e agosto);
- Campanha Educativa no período do Carnaval tendo como foco principal a mistura Álcool x Direção;
- Campanha Educativa do “Maio Amarelo” - "Perceba o risco, proteja a vida";
- Aniversário da Faixa de Pedestre (01 de abril);
- Aniversário de Brasília - Campanha da Faixa de Pedestres (21 de abril - durante todo o ano);
- Semana de Educação para a Vida (Maio);
- Ação educativa para a mãe condutora (Dia das Mães no 2º Domingo de Maio);
- Aniversário da Lei Seca, Campanha Álcool X Trânsito, Celular x Trânsito (19 de junho - durante todo o ano);
- Dia do Motorista (segurança do condutor) (25 de julho - durante todo o ano);
- Dia do Motociclista (segurança do motociclista) (27 de julho - durante todo o ano),
- Ação educativa para ao pai condutor (Dia dos Pais) (2º domingo de agosto);
- Dia do Ciclista (segurança do ciclista) (19 de agosto durante todo o ano);
- Semana Nacional de Trânsito (18 a 25 de setembro);
- Corrida pelo Respeito à Vida no Trânsito (setembro);



- Mês da Criança Segura - Campanha do Cinto de Segurança e equipamentos de obrigatórios de Segurança - cadeirinha e assentos (12 de outubro - durante todo o ano);
- Campanha do Período de Chuvas (outubro a março);
- Ação Solidária em Memória às Vítimas de Acidentes de Trânsito (3º domingo de novembro);
- Campanha de Respeito ao idoso (durante todo o ano);
- Campanha Educativa de respeito à pessoa com Deficiência (durante todo o ano);
- Campanha de Estacionamento Regulamentado (durante todo o ano);
- Campanha de porte de documentos e equipamentos obrigatórios (durante todo o ano);
- Palestras Educativas nas escolas públicas e privadas (durante todo o ano);
- Palestras Educativas para órgãos e empresas públicas e privadas (durante todo o ano);
- Projeto Bike em Dia (durante todo o ano);
- Projeto Bike entrega (durante todo o ano);
- Projeto Moto entrega (durante todo o ano);
- II Prêmio Detran de Educação de Trânsito - estudantes de todos os níveis e profissionais (uma vez ao ano);
- Visitação à Sala de Realidade Virtual (durante todo o ano);
- Workshops Educativos sobre pedestre (durante todo o ano);
- Congressos, seminários, feiras, workshops, e simpósios sobre trânsito (uma vez por semestre).

Efetivamente, foram realizadas em 2020, segundo o Detran (SEI 55851068), as seguintes ações educativas:

TABELA 10 – CAMPANHAS EDUCATIVAS REALIZADAS PELO DETRAN/DF EM 2020

CAMPANHA EDUCATIVA	Ações	PERÍODO DE REALIZAÇÃO
CAMPANHA EDUCATIVA DE FÉRIAS E VIAGENS	-AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO REALIZADAS EM VIAS PÚBLICAS, SHOPPINGS E PARQUES, COM ABORDAGENS AOS PEDESTRES E CONDUTORES. -BLITZ EDUCATIVA, COM FOCO NOS CONDUTORES, ALERTANDO-OS SOBRE OS CUIDADOS COM OS MAIS VULNERÁVEIS NO TRÂNSITO (PEDESTRES E CICLISTAS).	JANEIRO
CAMPANHA EDUCATIVA DE VOLTA ÀS AULAS	-AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO REALIZADAS EM VIAS PÚBLICAS, PRÓXIMAS ÀS ESCOLAS DE GRANDE FLUXO DE PEDESTRES E CONDUTORES. -PALESTRAS COM CONTEÚDO VOLTADO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS ESCOLAS NAS SALAS DE AULA, FAZENDO ABORDAGENS SOBRE O USO CORRETO DO CINTO DE SEGURANÇA, O USO DOS EQUIPAMENTOS DE	FEVEREIRO E MARÇO



TABELA 10 – CAMPANHAS EDUCATIVAS REALIZADAS PELO DETRAN/DF EM 2020

CAMPANHA EDUCATIVA	Ações	PERÍODO DE REALIZAÇÃO
	RETENÇÃO (BEBÊ CONFORTO, CADEIRINHA E ASSENTO DE ELEVAÇÃO), OS CUIDADOS AO ATRAVESSAR PELA FAIXA DE PEDESTRES, ETC.	
CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE ÁLCOOL X DIREÇÃO	-AÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO REALIZADAS EM VIAS PÚBLICAS, SHOPPINGS, BLOCOS CARNAVALESCOS, CLUBES, EVENTOS DIVERSOS DE PEQUENO, MÉDIO E GRANDE, BARES E RESTAURANTES, TENDO COMO FOCO PRINCIPAL A PERIGOSA MISTURA ÁLCOOL X DIREÇÃO.	CARNAVAL
CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE O ANIVERSÁRIO DA FAIXA DE PEDESTRES	-EM RAZÃO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS AS AÇÕES FORAM POR MEIO DIGITAL, COM O ENVIO DE VÍDEOS INSTITUCIONAIS E EDUCATIVOS A DIVERSOS CONDOMÍNIOS RESIDÊNCIAS, COM FOCO NAS ORIENTAÇÕES DE SEGURANÇA NA TRAVESSIA DA FAIXA DE PEDESTRES, E ESTES ERAM REPASSADOS PELOS SÍNDICOS AOS MORADORES.	ABRIL
CAMPANHA EDUCATIVA DO MAIO AMARELO	-EM RAZÃO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS AS AÇÕES FORAM POR MEIO DIGITAL, COM O ENVIO DE VÍDEOS INSTITUCIONAIS E EDUCATIVOS A DIVERSOS CONDOMÍNIOS RESIDÊNCIAS, COM FOCO NAS ORIENTAÇÕES DE SEGURANÇA NA TRAVESSIA DA FAIXA DE PEDESTRES, E ESTES ERAM REPASSADOS PELOS SÍNDICOS AOS MORADORES. -REALIZAÇÃO DO PROGRAMA Detran Solidário, de forma presencial, seguindo todos os protocolos de segurança contra o COVID-19. Esse programa consiste na arrecadação e distribuição de cestas básicas às comunidades carentes. Na ocasião da entrega das cestas básicas, eram entregues folderes educativos alertando sobre a segurança na via pública de pedestres e condutores.	MAIO
CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE O 12 ANOS DE IMPLANTAÇÃO DA LEI SECA.	-AÇÕES PRESENCIAIS EM VIAS PÚBLICAS E PARQUES DO DISTRITO FEDERAL, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, ALERTANDO SOBRE A MISTURA ÁLCOOL E DIREÇÃO, ALÉM DOS RISCOS DO USO DO CELULAR AO VOLANTE. -AÇÕES, POR MEIO DIGITAL, COM O ENVIO DE VÍDEOS INSTITUCIONAIS E EDUCATIVOS, ALERTANDO SOBRE OS RISCOS DE BEBER E DIRIGIR. -LIVES INSTITUCIONAIS SOBRE O TEMA ÁLCOOL E DIREÇÃO.	JUNHO
CAMPANHA EDUCATIVA EM HOMENAGEM AO MOTORISTAS E MOTOCICLISTAS	-AÇÕES DE FORMA PRESENCIAL, SEGUINDO OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, EM HOMENAGEM AOS MOTORISTAS (25 DE JULHO) E AOS MOTOCICLISTAS (27 DE JULHO), ALERTANDO SOBRE PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA NA CONDUÇÃO DE VEÍCULOS EM VIA PÚBLICA.	JULHO
CAMPANHA EDUCATIVA EM HOMENAGEM AOS CICLISTAS.	-BLITZ EDUCATIVA EM VIA PÚBLICA, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, EM HOMENAGEM AOS CICLISTAS (19 DE AGOSTO), ALERTANDO SOBRE PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA NA VIA PÚBLICA. A IMPORTÂNCIA DO USO DAS CICLOFAIXAS E CICLOVIAS. -PROJETO BIKE EM DIA, COM ORIENTAÇÕES SOBRE OS CUIDADOS ESSENCIAIS DE SEGURANÇA E DICAS SOBRE A MANUTENÇÃO BÁSICA DA BICICLETA. -CIRCUITOS DE PALESTRAS EDUCATIVAS, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM FOCO NA ORIENTAÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA PARA OS CICLISTAS E MOTOCICLISTAS QUE TRABALHAM COM TELE-ENTREGA. -LIVES INSTITUCIONAIS SOBRE O TEMA ÁLCOOL E DIREÇÃO E SEGURANÇA DO CICLISTA.	AGOSTO
SEMANA NACIONAL DE TRÂNSITO/2020	-REALIZADA POR MEIO DIGITAL, COM O ENVIO DE VÍDEOS INSTITUCIONAIS E EDUCATIVOS ALERTANDO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA EM VIA PÚBLICA. -PROJETO BIKE EM DIA, DE FORMA PRESENCIAL, COM ORIENTAÇÕES SOBRE OS CUIDADOS ESSENCIAIS DE SEGURANÇA E DICAS SOBRE A MANUTENÇÃO BÁSICA DA BICICLETA. -CIRCUITOS DE PALESTRAS EDUCATIVAS, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM FOCO NA ORIENTAÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA PARA OS CICLISTAS E MOTOCICLISTAS QUE TRABALHAM COM TELE-ENTREGA. -LIVES INSTITUCIONAIS SOBRE O TEMA SEGURANÇA DO CICLISTA E SEGURANÇA DO MOTOCICLISTA. -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "ABERTURA DA SEMANA NACIONAL DE TRÂNSITO DE 2020, SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE E SOBRE AS AÇÕES DO DETRAN-DF PARA ESTE EVENTO." -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO – QUE TRAZ DICAS E RECOMENDAÇÕES IMPORTANTES PARA O DESLOCAMENTO SEGURO DOS MOTOCICLISTAS EM VIAS URBANAS.	SETEMBRO



TABELA 10 – CAMPANHAS EDUCATIVAS REALIZADAS PELO DETRAN/DF EM 2020

CAMPANHA EDUCATIVA	Ações	PERÍODO DE REALIZAÇÃO
CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE A SEGURANÇA DA CRIANÇA CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE OS RISCOS NO PERÍODO DE CHUVAS	-CIRCUITOS DE PALESTRAS EDUCATIVAS, NOS PARQUES DE DIVERSAS CIDADES, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM FOCO NA ORIENTAÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA PARA AS CRIANÇAS NA CIRCULAÇÃO DIÁRIA EM VIAS PÚBLICAS E NO TRANSPORTE SEGURO DAS CRIANÇAS NOS VEÍCULOS. -BLITZ EDUCATIVA EM VIA PÚBLICA, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, ALERTANDO SOBRE OS CUIDADOS NECESSÁRIOS AOS MAIS VULNERÁVEIS NO TRÂNSITO (PEDESTRES E CICLISTAS) -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "IMPORTÂNCIA DO USO CORRETO DOS DISPOSITIVOS DE RETENÇÃO PARA O TRANSPORTE SEGURO DE CRIANÇAS E TRAZ ALGUMAS DICAS E ORIENTAÇÕES PARA A ESCOLHA ADEQUADA DO EQUIPAMENTO." -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "RISCOS DO USO DO CELULAR NO TRÂNSITO" -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "DICAS E INFORMAÇÕES IMPORTANTES PARA QUE TODOS POSSAM TRANSITAR EM SEGURANÇA NA CONDIÇÃO DE PEDESTRE." -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "DICAS IMPORTANTES PARA CONDUZIR VEÍCULOS EM SITUAÇÕES ADVERSAS OCASIONADAS PELO PERÍODO CHUVOSO."	OUTUBRO
AÇÃO SOLIDÁRIA EM MEMÓRIA ÀS VÍTIMAS DE ACIDENTES DE TRÂNSITO CAMPANHA DE RESPEITO AO IDOSO CAMPANHA EDUCATIVA DE RESPEITO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA CAMPANHA EDUCATIVA SOBRE OS RISCOS NO PERÍODO DE CHUVAS	-BLITZ EDUCATIVA EM VIA PÚBLICA, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, ALERTANDO SOBRE OS CUIDADOS AOS MAIS VULNERÁVEIS NO TRÂNSITO (PEDESTRES E CICLISTAS). PROJETO BIKE EM DIA, DE FORMA PRESENCIAL, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM ORIENTAÇÕES SOBRE OS CUIDADOS ESSENCIAIS DE SEGURANÇA E DICAS SOBRE A MANUTENÇÃO BÁSICA DA BICICLETA. CIRCUITOS DE PALESTRAS EDUCATIVAS, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM FOCO NA ORIENTAÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA AOS MAIS VULNERÁVEIS NO TRÂNSITO (PEDESTRES E CICLISTAS). -BLITZ EDUCATIVA EM VIA PÚBLICA, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, ALERTANDO SOBRE OS CUIDADOS NO PERÍODO DAS CHUVAS. -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "IMPORTÂNCIA DO USO DAS LUZES INDICATIVAS DE DIREÇÃO, A FAMOSA "SETA"." -PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "CUIDADOS NECESSÁRIOS AO TRANSPORTAR ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO EM VEÍCULOS." PODCAST FALANDO SOBRE TRÂNSITO - "IMPORTÂNCIA DE OBEDEECER ÀS NORMAS DE CIRCULAÇÃO AO TRANSITAR DE BICICLETA E TRAZ INFORMAÇÕES IMPORTANTES PARA A GALERA QUE ADERIU À BIKE COMO INSTRUMENTO DE TRABALHO."	NOVEMBRO
CAMPANHA EDUCATIVA DE FÉRIAS E VIAGENS DE FIM DE ANO	-BLIZ EDUCATIVA EM VIAS PÚBLICAS, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM ORIENTAÇÕES DE SEGURANÇA EM VIAGENS DE FÉRIAS TAIS COMO: REVISÃO DO VEÍCULO E OUTROS. -PROJETO BIKE EM DIA, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM ORIENTAÇÕES SOBRE OS CUIDADOS ESSENCIAIS DE SEGURANÇA E DICAS SOBRE A MANUTENÇÃO BÁSICA DA BICICLETA. -CIRCUITOS DE PALESTRAS EDUCATIVAS, SEGUINDO TODOS OS PROTOCOLOS DE SEGURANÇA CONTRA O COVID-19, COM FOCO NA ORIENTAÇÃO SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA EM VIAGENS.	DEZEMBRO

FONTE: DOCUMENTO SEI 55851068.

Em resumo, em 2020 foram realizadas 281 ações educativas, que alcançaram um público total de 131.594 pessoas, o que, com base na população estimada para o DF, corresponde a 4,31% de alcance na população (SEI 54356094). Na tabela seguinte apresenta-se o público total estratificado em função dos temas e tipos de ação educativa realizada.



TABELA 11 – AÇÃO EDUCATIVA X PÚBLICO ALCANÇADO - 2020

Ação	PÚBLICO
VOLTA ÀS AULAS (BLIZ EDUCATIVAS)	14.917
FAIXA DE PEDESTRE	9.250
MOTOCICLISTA SEGURO	400
CICLISTA SEGURO	500
CARNAVAL	54.950
MAIO AMARELO	6.700
ÁLCOOL X DIREÇÃO	19.300
SEMANA NACIONAL DE TRÂNSITO	3.520
PERÍODO DE CHUVA	2.730
EDUCAÇÃO DE TRÂNSITO NAS ESCOLAS	200
CURSOS REALIZADOS	2.790
PALESTRAS EDUCATIVAS	16.337
TOTAL	131.594

FONTE: DOCUMENTO SEI 54356094.

Segundo o Detran, o baixo percentual alcançado possui a seguinte justificativa (SEI 54356094):

Além da pandemia, a falta de contratos como de propaganda e publicidade, agência de eventos, grupo de teatros e contação de história, contribuiu diretamente na redução do alcance das ações educativas de trânsito.

Em relação a meta M129, que prevê ampliar de 65% para 75% a taxa de veículos licenciados em circulação, o Detran informou que diante do quadro de pandemia pela COVID-19, a Diretoria de Policiamento e Fiscalização de Trânsito foi compelida a alterar a dinâmica de fiscalização do trânsito no Distrito Federal, sendo necessária a adoção de medidas de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus, não só relativamente aos servidores, mas também quanto ao contato com a população, as quais impactaram de maneira relevante as operações de fiscalização de trânsito. Como a meta M129 deve ser alcançada no horizonte temporal de quatro anos, diante do cenário de pandemia, foi proposta sua alteração para 2020, de 75% para até 75%. Mas, para 2020, essa alteração não foi implementada, mantendo-se a meta anterior (SEI 53258747).

Vale a observação de que ao propor uma nova meta que não defina um limite claro a ser alcançado, partindo de 65%, a Unidade cria uma lacuna de incerteza, uma vez que “até 75%” compreende qualquer valor na faixa 65% a 75%. O resultado, em termos de orientação de esforços, pode ser o mesmo de manter a meta em 65%. Importante considerar uma faixa de trabalho que coloque o nível de esforço da Unidade em um novo patamar de entregas.



Quanto aos resultados alcançados para o ano de 2020 o Detran informou (SEI 53258747):

Considerando que o Distrito Federal possui uma frota estimada de 1.887.043 (um milhão, oitocentos e oitenta e sete mil e quarenta e três) veículos registrados em sua base de dados, e **que deste número há um quantitativo de veículos que não podem ser licenciados em virtude de restrições administrativas, judiciais, roubo/furto, os quais totalizam uma média de 279.783** (duzentos e setenta e nove mil, setecentos e oitenta e três) veículos. Considerando, ainda, que de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Tecnologia da autarquia, conforme quadro abaixo, no ano de 2020 foram licenciados 1.120.620 (um milhão, cento e vinte mil, seiscentos e vinte) veículos, **há de se concluir que o percentual de veículos licenciados no âmbito do Distrito Federal alcançou a proporção de 74% (setenta e quatro por cento).**

(Grifou-se)

Reproduz-se a tabela apresentada pela Unidade, conforme documento SEI 53258747:

TABELA 12 – SITUAÇÃO DE LICENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO DF - 2020

SITUAÇÃO DE LICENCIAMENTO	QUANTIDADE (A)	TOTAL	NÃO LICENCIADO (B)	LICENCIADO (C)
FROTA DF	1.887.043	1.887.043		100%
VEÍCULOS LICENCIADOS EM 2020	1.120.620	766.423	41%	59%
PLACAS DE EXPERIÊNCIA	137	766.286	41%	59%
ROUBO / FURTO	75.063	691.223	37%	63%
RESTRIÇÃO JUDICIAL	41.385	649.838	34%	66%
RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA	44.281	605.557	32%	68%
COMUNICADO DE VENDA	118.917	486.640	26%	74%

FONTE: DOCUMENTO SEI 53258747 - DADOS DA FROTA E DEMAIS CONFORME INFORMAÇÕES DE 08/01/2021.

O Detran considera dentro do total de veículos com restrição, a soma dos veículos nas seguintes situações quanto ao licenciamento: placas de experiência, roubo/furto, restrição judicial, restrição administrativa e comunicado de venda. Veículos nesta situação perfazem um total de 279.783 veículos em 2020. Na sua ótica de cálculo, este total deve ser abatido do total de veículos não licenciados em 2020, ou seja, do total de 766.423 não licenciados. No que resulta o total de veículos que estariam disponíveis para licenciamento e que não foram licenciados em 2020, total de 486.640, equivalente a 26% da frota.

Entende-se que um outro viés de análise deve ser adotado. Neste sentido surgem duas possibilidades. Ou os veículos com restrição devem ser abatidos do total da frota do DF, neste caso, do total de 1.887.043 veículos. Isto resulta num total de 1.607.260 veículos liberados para licenciamento. Neste total, a quantidade realizada em 2020, 1.120.620 veículos, representa 70% do total da frota do DF. Ou, mantida a frota estimada, os veículos licenciados correspondem a 59% do total, os veículos com restrição, 15%, e os veículos sem restrições, e que não foram licenciados em



2020, representam 26% da frota. Explica-se este último posicionamento com o argumento de que os veículos com restrições, conforme informa o Detran, não podem ser licenciados, e, desta forma, não podem ser somados ao total de veículos licenciados em 2020, 1.120.620 veículos.

Para melhor compreensão, apresenta-se a análise desses dados na tabela a seguir:

TABELA 13 – ANÁLISE DA SITUAÇÃO DO LICENCIAMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO DF - 2020

SITUAÇÃO DE LICENCIAMENTO	QUANTIDADE	%/TOTAL	% LICENCIAMENTO
I – VEÍCULOS LICENCIADOS EM 2020	1.120.620	59	70
II – VEÍCULOS NÃO LICENCIADOS	486.640	26	30
SUBTOTAL - VEÍCULOS PASSÍVEIS DE LICENCIAMENTO	1.607.260	85	100
III – VEÍCULOS COM RESTRIÇÃO	279.783	15	-
PLACAS DE EXPERIÊNCIA	137	0,01	-
ROUBO / FURTO	75.063	4,0	-
RESTRIÇÃO JUDICIAL	41.385	2,2	-
RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA	44.281	2,5	-
COMUNICADO DE VENDA	118.917	6,3	-
TOTAL DA FROTA DO DF (I + II+ III)	1.887.043	100%	-

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE NOS DADOS DO DOCUMENTO SEI 53258747.

De acordo com os dados apresentados, conclui-se que o percentual de veículos licenciados é de 70%, dentre os veículos passíveis de licenciamento, não tendo alcançado a proporção de 74%, conforme informado pelo DETRAN. Ou seja, a meta M129 alcançou patamar de cerca de 93% do previsto, mas não chegou à marca de 75% dos veículos da frota do DF com licenciamento válido no exercício.

4.1.1.2 QUESTÃO 2 – HOVE EFICÁCIA NA REALIZAÇÃO DO OBJETIVO O71, TOMANDO POR BASE OS INDICADORES DE DESEMPENHO PREVISTOS PARA O DETRAN/DF NO PPA 2020/2023?

Parcialmente. Para responder a esta questão foram considerados os indicadores de desempenho do PPA de códigos IN22 e IN24. A pandemia impactou fortemente nos indicadores do PPA de responsabilidade do Detran para o exercício de 2020. De forma positiva para o indicador IN22, “Mortos por 10.000 veículos em vias urbanas do Distrito Federal”, que não só alcançou como superou a meta prevista para o exercício. Mas de forma negativa para o indicador IN24, “Satisfação do Usuário no Atendimento Presencial do Detran/DF”, no sentido de que não puderam ser realizadas as pesquisas de satisfação do usuário, por estarem fechadas as respectivas unidades de atendimento em parte do período do exercício de 2020. O indicador IN 23, “Abrangência das Ações Educativas de Trânsito”, abordado na questão anterior por meio de sua respectiva meta, alcançou menos de 15% da meta prevista em 2020.

O PPA 2020/2023 traz em sua estrutura a previsão de três indicadores associados ao Objetivo O71 de responsabilidade do Detran/DF: Indicadores IN22, IN23 e IN24.



O indicador IN22, “Mortos por 10.000 veículos em vias urbanas do Distrito Federal” alcançou em 2020 o índice de 0,28 mortos por 10.000 veículos, diante de um índice previsto de $\leq 0,50$ mortos por 10.000 veículos para 2020, em vias urbanas do DF. Segundo justificativas apresentados pelo Detran, no relatório PSIOG025 – Indicadores de Desempenho por Programa de Governo, do módulo PPA do Sistema Governamental SIGGo, as mortes no trânsito alcançaram um patamar abaixo da meta da ONU e correspondente à metade do patamar alcançado em 2019 (quando o índice foi de 0,54, SIGGo PSIOG025) devido à pouca circulação de veículos nas vias urbanas, em decorrência das medidas restritivas impostas ao combate ao Covid 19.

Sobre os dados informados, o Detran informou em 11/01/2021 (SEI 53943968):

Para o Distrito Federal o índice preliminar para 2020 é de 0,9 e para vias urbanas é de 0,3 mortes para cada 10 mil veículos. Ressaltamos que as informações são preliminares até a publicação do anuário estatístico de acidentes de trânsito. Porém a publicação no site do Detran ocorre até dia 31/01/2021.

Em consulta realizada ao sítio do Detran na internet (<http://www.detran.df.gov.br/dados-anuais/>), na data de 23/03/2021, não foi localizada a publicação atualizada do anuário estatístico para o ano de 2020. Tomando-se como base os dados preliminares publicados no relatório “[Evolução dos Acidentes de Trânsito com Morte \(Vias Urbanas – Fevereiro/2021\)](#)”, em consulta na mesma data (em <http://www.detran.df.gov.br/dados-mensais/>) foram obtidos os dados a seguir apresentados.

A exemplo de 2019, a principal vítima de acidentes continua sendo motociclistas, mas, em 2020, houve igual número de pedestres entre as vítimas fatais: foram 17 pedestres em 2020, contra 44 em 2019; 8 passageiros em 2020 contra 5 em 2019; 17 motociclistas em 2019 contra 31 em 2019; 4 ciclistas em 2020 contra 11 em 2019; na categoria de demais condutores, foram 6 em 2020 contra 4 em 2019. Dados preliminares, consulta em 22/03/2021.

A Tabela 14 foi adaptada do relatório acima indicado. Nela apresenta-se o total de vítimas fatais em acidentes de trânsito para o período de 2016 a 2020, segundo o respectivo mês do ano. Optou-se por evidenciar, na tabela, o período abrangido pelo ciclo do PPA anterior, 2016/2019, acrescido do primeiro ano do PPA vigente, 2020:

TABELA 14 – VÍTIMAS FATAIS EM VIAS URBANAS – POR ANO, SEGUNDO O MÊS

Mês	ANO				
	2016	2017	2018	2019	2020
JANEIRO	12	5	8	9	8
FEVEREIRO	7	12	8	7	9
MARÇO	7	6	9	15	2
ABRIL	16	6	19	9	5
MAIO	19	6	6	7	3



TABELA 14 – VÍTIMAS FATAIS EM VIAS URBANAS – POR ANO, SEGUNDO O MÊS

Mês	ANO				
	2016	2017	2018	2019	2020
JUNHO	9	8	5	9	3
JULHO	19	13	8	9	1
AGOSTO	9	11	8	3	4
SETEMBRO	10	6	3	9	3
OUTUBRO	14	7	4	4	5
NOVEMBRO	10	7	6	6	4
DEZEMBRO	11	5	2	9	5
TOTAL	143	92	86	96	52

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO “EVOLUÇÃO DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO COM MORTE (VIAS URBANAS – FEVEREIRO / 2021)” EXTRAÍDO DO SÍTI DO DETRAN NA INTERNET ([HTTP://WWW.DETRAN.DF.GOV.BR/DADOS-MENSAIS/](http://www.detran.df.gov.br/dados-mensais/))

O Detran considera o índice como preliminar porque ainda não levou em consideração o índice apurado pela Secretaria de Estado da Saúde (SES). Observa-se que houve uma significativa queda no total de vítimas fatais nos anos de 2017 e 2018 em relação a 2016, seguida por uma elevação em 2019. O exercício de 2020, por sua vez, apresentou nos meses de janeiro e fevereiro, somados, quantidade de vítimas superior ao mesmo período de 2018 e 2019, sendo seguido pela queda abrupta em consequência do isolamento social.

Questionado sobre a elaboração de diagnósticos no tocante às causas da elevação de ocorrências conforme acima citadas, o Detran informou (SEI 53943968):

Esclarecemos que a Gerest realiza mensalmente análises dos acidentes fatais ocorridos no Distrito Federal, após a conclusão dessas análises são encaminhados informativos para os diversos órgãos que trabalham com trânsito no DF, para elaboração das ações para redução dos números de vítimas de acidentes de trânsito.

Nas análises estatísticas, as causas dos acidentes são subnotificadas, pois trabalhamos com informações que coletamos dos boletins de ocorrências policiais, das visitas que realizamos in loco, dos boletins registrados no corpo de bombeiros e polícia militar e com raras exceções com informações que coletamos dos hospitais. Então, diante dessa situação não trabalhamos com causas, mas sim com fatores de risco que motivaram os acidentes, sendo que, um acidente pode ter mais de um fator de risco. E podem ter acidentes onde não foi possível identificar nenhum fator de risco. Por isso, inserimos no relatório os fatores de risco que foram possíveis coletar das fontes de dados.

O indicador IN23 - “Abrangência das Ações Educativas de Trânsito” foi abordado neste relatório por meio da avaliação da meta correspondente no PPA 2020/2023, meta M127. No PPA 2016/2019, o indicador terminou o exercício de 2019 com registro de 27,16% de alcance realizado, para uma então meta correspondente de 25% de abrangência prevista no exercício. Conforme justificativas extraídas do relatório PSIOG025, e já discutidas na questão 1 do presente



relatório, as atividades educativas foram suspensas parcialmente a partir de março/2020 por força do Decreto nº 40.559, de 24/03/2020, que trata de medidas de enfrentamento ao Covid19, o que resultou em queda expressiva no resultado alcançado em 2020, 4,31% de alcance.

Uma consideração complementar ao tema diz respeito ao índice previsto para o indicador em todo o ciclo do PPA 2020/2023, estipulado em 30% para todos os exercícios. Cabe reflexão por parte da Unidade no sentido de avaliar se 30% é de fato um limite operacional, ou seja, se não há condições técnicas para superar este patamar a curto prazo, ou se, a exemplo do ciclo do PPA anterior, que definiu incremento de 5% a cada ano do PPA para o período 2016/2019, é possível definir degraus de progresso a serem buscados ano a ano dentro deste processo de trabalho da Unidade.

Quanto ao indicador IN24 - “Satisfação do Usuário no Atendimento Presencial do Detran/DF”, não houve alteração em razão da pandemia, permanecendo com o índice ≥ 4 . Todas as Unidades de Atendimento do DETRAN estão abarcadas pela avaliação de satisfação pelo usuário, no entanto, em decorrência da pandemia, em 2020, a pesquisa de satisfação nas unidades de atendimento presencial não foi realizada.

Conforme justificativa apresentada no relatório PSIOG025, somente a pesquisa para medir a Postura e Cordialidade do Atendente por meio do canal de atendimento 154, quando da ligação do usuário, teve continuidade dentro da sua normalidade em 2020. O índice alcançado do ano foi de 4,58, sendo a nota máxima 5,0.

4.1.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICÁCIA

Com base nas respostas às questões de auditoria propostas, avalia-se que o Objetivo O71 apresentou eficácia abaixo do previsto em 2020.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à dimensão de eficácia e considerações finais sobre a dimensão avaliada.

4.2.1 RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AUDITORIA RELACIONADAS À EFICIÊNCIA

4.2.1.1 QUESTÃO 3 - A REDE SEMAFÓRICA DAS VIAS URBANAS DO DF ENCONTRA-SE EM PERFEITAS CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO?

Não. O parque semafórico do DF não se encontra em perfeito estado de funcionamento. Segundo o Detran (SEI 57635986), os últimos semáforos do sistema semafórico urbano do Distrito



Federal que foram adquiridos, por meio de licitação, datam de 2014. Pelo menos dois terços dos semáforos possuem mais de 21 anos, sendo que a infraestrutura de alguns passa dos 40 anos.

Atualmente existem 464 cruzamentos semaforizados nas vias urbanas do Distrito Federal. A infraestrutura semafórica compreende: a rede de alimentação (energização), rede de comunicação (par metálico), equipamentos (nobreak, estabilizador, controlador), grupos focais (conjunto de LEDs e seus suportes), detectores (veículos e pedestres), elementos de sustentação (braço projetado e coluna de sustentação) e software de gestão.

Segundo o Detran (SEI 57635986):

A rede de semáforos das vias urbanas está envelhecida. Apesar de passar por constantes manutenções (preventiva e/ou corretiva), a idade dos equipamentos e da infraestrutura já está bastante avançada, ou seja, por mais bem feita que seja a manutenção, não há como se garantir a efetividade do funcionamento dos semáforos. Os postes já apresentam problemas provenientes de ferrugem. A rede alimentação por ser antiga não está adequadamente instalada, respeitando os limites mínimos de profundidade, bem como está lançada diretamente ao solo. A rede de comunicação, apesar (sic) de funcionar, está com o cabeamento lançado diretamente no solo, com muitas emendas e obsoleta, pois para esta tecnologia, par metálico, já existe uma escassez de componentes e equipamentos que a utilize.

Em 17/03/2020, a empresa CLD – Construtora, Laços Detetores e Eletrônica – CNPJ 55.996.615/0001-01, assumiu o Contrato Emergencial de Manutenção Semafórica no DF. Dentre suas ações iniciais, foi realizada vistoria no Parque Semafórico do Detran, que resultou na elaboração do “Relatório Situacional Descritivo e Fotográfico” (Documento SEI 57643239). A vistoria foi realizada no período de 17/03/2020 à 17/04/2020, e dentre outras, foram identificadas as deficiências abaixo citadas na malha semafórica (pag. 10 e 11):

- Oxidação da base de postes;
- Gabinetes pichados e avariados, muitos com ferrugem e diversas ações de insetos;
- Cabos soterrados e emendados. Segundo o relatório, o soterramento dos cabos causa oxidação, perda da capacidade e isolamento do mesmo;
- Módulos eletrônicos de reposição constantemente reparados, o que ocasiona desgaste muito maior e conseqüentemente maior número de ocorrência de defeitos em cruzamentos;
- Central de Controle Semafórico obsoleta (década de 90), operando o antigo sistema DOS, que não mantém interface com outras linguagens.

Por meio do Relatório Situacional elaborado, a empresa apontou a baixa qualidade da malha semafórica, conforme observada no momento da vistoria (pág. 12):



A vistoria nos permite dizer que o estado da malha semaforica do Distrito Federal, está em condição de extremo uso e com risco eminente de desqualificação de produtos e peças por desgaste. O excesso de uso das peças ditas (recondicionadas) sugere que os componentes não atuam com a eficiência desejada e causam perda de qualidade em suas distintas funções.

O Relatório enumerou uma lista de fragilidades e deficiências da malha semaforica (Págs. 33 e 34):

Foram verificados problemas com deficiência no aterramento dos equipamentos, cabeamentos dos semáforos em péssimas condições, cabos subterrâneos sem caixas de passagem e Kanaflex ou Condutores, sem isolantes em suas conexões, ou seja, sem o mínimo necessário para a segurança desse tipo de instalação, foram constatados também, módulos (partes) que compõem os controladores com componentes sobre postos (sic), com emenda de trilhas, com engates desgastados que geram contatos danosos, entre outros inúmeros e diversos problemas averiguados.

E apresentou detalhes da situação encontrada, com suas respectivas imagens fotográficas, como se exemplifica a seguir.

Págs. 13 e 14:

A. CABO DE COMUNICAÇÃO

O cabo de comunicação com a Central Tesc, na sala de Gestão do Detran DF Escola de Trânsito, é constituído de cabo telefônico com transferência de dados. Os mesmos são conhecidos por (par metálico).

[...]

Devido ao fato de estarem na maior parte enterrados no chão, ficam danificados por oxidação e outras intempéries, podendo causar rompimentos. Também estão sujeitos a raios (descargas atmosféricas), por não possuírem aterramento nas caixas de comunicação. Quando existe uma caixa, as caixas possuem saídas para os cabos, mas na sua continuidade mostra que são enterradas diretamente sem condutores (Kanaflex), e sem as suas devidas especificações, passando por baixo de calçadas e asfalto, jardins e gramados.

[...]

Pág. 14:

B. CONDUTORES CANAFLEX (sic)

Não existe na rede do Distrito Federal, nenhum condutor para passagem de cabeamento, dificultando a manutenção preventiva ou corretiva. Constatamos em pontos diversos das intercessões semaforicas o soterramento de cabos de força e de comunicação até as conexões de acesso aos controladores e postes.



FIGURA 1 – CABOS DE COMUNICAÇÃO EXPOSTOS SEM CONDUTORES (DUTO CORRUGADO) E ATERRAMENTO



FONTE: RELATÓRIO SITUACIONAL ELABORADO PELA EMPRESA CLD, PAG. 15.

Pág. 17:

C. CAIXAS DE PASSAGENS:

Em torno de 90% noventa por cento do que foi encontrado, não possui caixas, dificultando a manutenção das malhas e cabos de energia e comunicação.

[...]

A maior parte está soterrada, ficando difícil a análise quando o mesmo está em curto e provocando um grande número de danos na rede.

Pelo fato de estarem ressequidos e com inúmeras emendas, os mesmos começam a entrar em curto sendo necessário a substituições submetendo desgastes técnicos desnecessários aos serviços aplicados.

Pág. 18 e 19:

D. CONTROLADORES

[...]

Os equipamentos são digitais, programados por programador portátil e com possibilidade de inclusão na rede digital.

Hoje eles não possuem GPS e não possuem módulo de comunicação por modem 4G, sendo subutilizados.

Seu principal desgaste está no Módulo de Potência, devido ao alto retorno provocado por emendas e pelo cabeamento soterrado.

Não possuem aterramento e os que estão com cabo não mostram as hastes de cobre.

Por excesso de recuperação das placas os mesmos não leem ou não funcionam na sua capacidade.

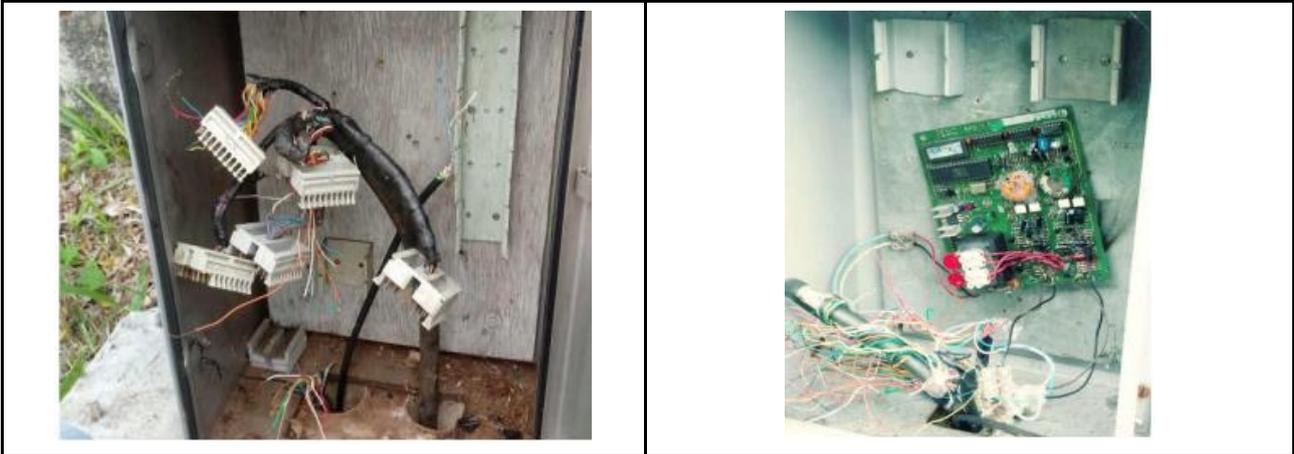
[...]



E. GABINETES

Por serem os equipamentos de guarda dos controladores, observamos os vandalismos, pichações, amassados e falta de emborrachamento de vedação.

FIGURA 2 – CONTROLADORES E GABINETES COM VANDALISMO



FONTE: RELATÓRIO SITUACIONAL ELABORADO PELA EMPRESA CLD, PÁGS. 19 E 20.

Pág. 21:

F. PLACAS RECONDICIONADAS

[...]

De tal forma o excesso de recondicionamento tem causado a falta de leitura dos equipamentos de rua (controladores), fazendo assim que haja reincidência nos chamados de algumas unidades.

É preciso verificar que o tempo e o desgaste faz das unidades um objeto de fissura, causando o mau funcionamento no melhor atendimento da unidade semafórica.

A super utilização dos mesmos tem sido a causa do alto número de retorno ou reincidência.

FIGURA 3 – PLACAS RECONDICIONADAS



FONTE: RELATÓRIO SITUACIONAL ELABORADO PELA EMPRESA CLD, PAG. 22.



Pág. 23:

G. GRUPOS FOCAIS

[...]

A maior parte deles estão em bom estado ocasionando manutenção de troca das bolachas ou módulos de Leds quando danificam ou queimam.

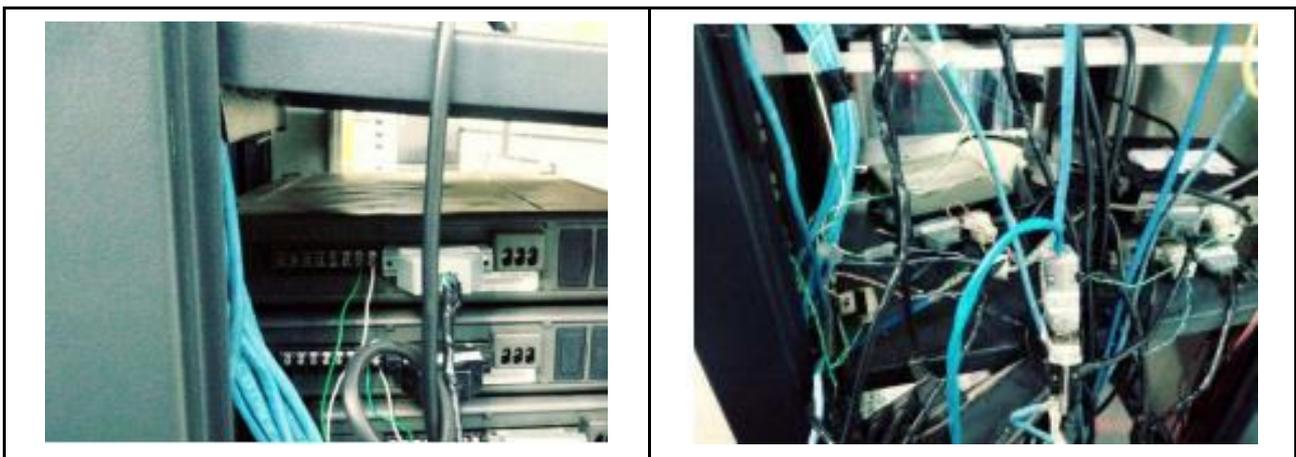
Os anteparos e pestanas estão com vida útil elevada e alguns apresentam desgaste de pintura.

H. CENTRAL DE MONITORAMENTO

A Central Tesc de monitoramento é uma unidade composta pelo sistema e programa que se utilizam dos cabos de par metálicos, conversores e modem de dados.

A mesma tem pouca efetividade por se tratar de software ultrapassado e com necessidade de composição com os cabos de comunicação para análise das informações disponíveis nos controladores em tempo real. Observando a questão de número 1 (um) Cabo de Comunicação, veremos que as falhas do sistema de gestão são parte da responsabilidade dos cabos por rompimento e soterramento. Isso impede o sinal e a leitura de rede nas condições previstas pela manutenção.

FIGURA 4 – CENTRAL DE MONITORAMENTO PRECÁRIA



FONTE: RELATÓRIO SITUACIONAL ELABORADO PELA EMPRESA CLD, PAG. 25.

I. BOTOEIRAS

A vistoria observou botoeiras quebradas, avariadas, em desuso, com desgaste e sem componentes. Muitas foram desligadas e abstraídas as funções tornando-se figurativas. Outras foram desligadas e não trocadas, ficando em desuso no local. Botoeiras sonoras que não emitem sons, sem circuito eletrônico.

Foi observada a falta de conservação nas unidades de botoeiras causando uma inadequação do Parque Semafórico.

FIGURA 5 – BOTOEIRAS NA AVENIDA HÉLIO PRATES – QNM 18: EM CURTO



FONTE: RELATÓRIO SITUACIONAL ELABORADO PELA EMPRESA CLD, PAG. 30.

Em seu Relatório Situacional, a CLD indicou os riscos associados à situação encontrada na vistoria (págs. 33 e 34):

O primeiro passo feito pela CLD foi um levantamento completo da situação de todos os semáforos existentes na cidade, no qual, foi identificado um parque semafórico com suas instalações em péssimo estado de conservação e fora de padrão. Trazendo como resultado, um sistema frágil, que fatalmente provoca um número excessivo de problemas e consequentemente um aumento, também excessivo, de riscos de acidentes, além de prejuízos ambientais e sociais causados por congestionamentos.

A forma no qual se encontra a conservação do parque semafórico é sem dúvida a maior responsável pelo alto índice de ocorrências, inclusive pela inoperância dos controladores de semáforos.

[...]

A manutenção semafórica feita pela empresa CLD foi iniciada em 17 de março de 2020. A empresa assinalou em seu relatório que adotaria a estratégia de iniciar os reparos em locais com maior incidência de falhas, e não só a manutenção, buscando patamares desejáveis de segurança para as instalações. Registrou também que as manutenções seriam feitas no tempo necessário para que os reparos fossem feitos juntamente com a restauração do funcionamento do cruzamento.

De acordo com informações prestadas pelo Detran (SEI 57635986), o normativo principal sobre semáforo no Brasil é o Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito, aprovado pela Resolução do CONTRAN n° 483 de 09 de abril de 2014. Este normativo, porém, estabelece apenas regras gerais de implantação, funcionamento, padronização dos elementos (grupos focais, postes e símbolos) e programação. Não existe um padrão de qualidade normatizado para funcionamento dos semáforos.



Para o Detran, a solução para os problemas do sistema semafórico urbano do Distrito Federal, conforme caracterizados nas páginas anteriores da presente questão, passa por uma revitalização de toda sua infraestrutura. Neste processo deverão ser feitas algumas ações, como (SEI 57635986):

- a) Recadastramento de todos os pontos (cruzamentos). Item já iniciado e constando no Geoportal;
- b) Atualização de todos os dados dos cruzamentos (tabelas horárias, identificação CEB, patrimônio, etc.): Item já iniciado. Falta atualização do patrimônio, que está em andamento;
- c) Implantação de rede de eletrodutos subterrâneos e caixas de passagem/inspeção;
- d) Substituição de todos os cabos de alimentação;
- e) Revisão do sistema de proteção/anti-surto (aterramento);
- f) Instalação de nobreaks e estabilizadores, nos corredores principais;
- g) Substituição de postes curvos e retos, nos casos em que após avaliação se verifique sua real necessidade, buscando a padronização;
- h) Padronização de grupos focais (pedestres e veículos);
- i) Substituição dos controladores obsoletos por novos equipamentos;
- j) Modernização do processo de comunicação (fibra ou 4G/5G);
- k) Substituição do software de gestão e centralização de semáforos, onde será possível centralizar todos os cruzamentos existentes;
- l) Montagem da Central de Comando e Atendimento de Semáforos – CCS/Detran.
- m) Contratação e capacitação de novos servidores para a gestão e fiscalização dos serviços de manutenção continuada do sistema semafórico urbano do Distrito Federal.

Das ações citadas acima, apenas as concernentes as letras “a”, “b”, “i”, “k” e “l” já estavam em andamento em março de 2021 (SEI 57635986), momento da conclusão da presente auditoria. Especificamente sobre os controladores, como apresentaram muitos problemas nas últimas chuvas, e como existem alguns equipamentos descontinuados, a Diretoria de Engenharia de Trânsito do Detran - DIREN optou por antecipar sua aquisição, para minimizar o risco de cruzamentos inoperantes por falta de equipamento.

Segundo informação da Unidade (e-mails de 13/03/2021 e 16/03/2021), a revitalização do sistema se dará por duas frentes: fornecimento de materiais (consumo e permanente) e serviços



(obras). Portanto, haverá licitação para aquisição de controladores (material permanente) e software central, mas o seu Termo de Referência ainda estava em elaboração na conclusão do presente trabalho (março 2021). Posteriormente, o Detran pretende fazer aquisição de materiais de consumo (hastes, cabos, dutos, emendas, Leds, botões de botoeiras, botoeiras, módulos para controlador, etc.), contratação de serviços/obras (lançamento de eletroduto - destrutivo e não destrutivo) e instalação de caixa de passagem T33 com tampa articulada. Para esses itens, ainda está sendo feito (março de 2021) o levantamento das necessidades (aquisição de material de consumo) e apuradas as quantidades necessárias para execução do serviço (aquisição de serviço/obra).

4.2.1.2 QUESTÃO 4 – O MONITORAMENTO DOS SEMÁFOROS DAS VIAS URBANAS DO DF ESTÁ SENDO REALIZADO COM EFICIÊNCIA PARA CORREÇÃO DE PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO?

Parcialmente. São monitorados apenas os semáforos da W3 e Eixo Monumental (vias S1 e N1). Ao contrário de parte expressiva da malha, nestas áreas o monitoramento é feito por meio de rede de cabos par metálico de propriedade do Detran/DF, e o computador da Central de Monitoramento ainda utiliza o obsoleto sistema operacional DOS (sigla para “*Disk Operating Systems*”), que é o sistema operacional presente na maioria dos computadores entre 1981 e o surgimento do Windows 95.

A Central de Monitoramento dos Semáforos do Detran está localizada na SEPS 706/906, Asa Sul/DF. O seu objetivo é manter um monitoramento contínuo dos semáforos localizados em toda a malha semaforica de vias urbanas do DF sob a jurisdição do Detran/DF, se antecipando na realização de manutenções corretivas em caso de falha. Isto aumenta a eficiência na resolução dessas falhas, ao aumentar a rapidez com que são identificadas, e traduz um serviço de maior qualidade, ao tornar desnecessário que o próprio cidadão tenha que acionar o serviço de manutenção via contato telefônico.

Segundo informação do Detran (SEI 57635986), a Central de monitoramento dos semáforos utiliza o sistema DOS que monitora os semáforos da W3 e do Eixo Monumental. Outras redes atualmente estão sem monitoramento, quais sejam: Ceilândia, Taguatinga e Guará. Estas redes estão sem monitoramento posto que os links de dados, que faziam a comunicação entre o controlador do semáforo e a central, pertenciam a antiga empresa contratada para o serviço de manutenção semaforica (Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda, CNPJ: 02.004.950/0001-10). Assim, com o fim do contrato, em 15/03/2020, esses links ficaram inativos.

A empresa Sitran não transferiu e nem solicitou a retirada da linha de dados das instalações, como detalha o documento SEI 45804942, processo SEI 00055-00029493/2020-02:



A empresa SITRAN - Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda não transferiu e nem solicitou a retirada da linha de dados das instalações, impedindo que a nova empresa instale novas linhas de rede para transmissão de dados das controladoras dos cruzamentos semaforizados. Ainda, relata que a empresa CLD CONSTRUTORA E LAÇOS DETETORES E ELETRÔNICA LTDA entrou em contato com a OI S/A, tendo a empresa telefônica informado sobre a impossibilidade de atendimento do pleito em razão do esgotamento dos quadros de distribuição telefônica da região, e que o pleito só seria possível caso fosse retirada a rede que se encontra instalada em nome da SITRAN. [...]

Segundo a Diretoria de Engenharia de Trânsito – DIREN/Detran (SEI 45804942), a única alternativa que garante a continuidade do sistema semaforico, sem problemas para o Detran e para o Distrito Federal, é a transferência de titularidade entre a Sitran e a CLD – Construtora e Laços Detetores e Eletrônica Ltda, CNPJ 55.996.615/0001-01 (atual empresa responsável pela manutenção da rede semaforica). Diante do cenário criado, a DIREN encaminhou o processo SEI 00055-00029493/2020-02 à Procuradoria Jurídica do Detran para manifestação quanto à solução do problema.

Note-se que o Termo de Referência 5, “Manutenção continuada do sistema semaforico urbano do Distrito Federal”, em seu item 16.1, descreve a obrigação da contratada de transferir todo o acervo e base de dados do sistema de gestão da operação da rede semaforica ao Detran/DF ao final do contrato (processo SEI 00055-00104112/2018-59, doc. SEI 5714686). O Termo de Referência e seus anexos são partes integrantes do Contrato Emergencial nº01/2018, firmado entre o Detran/DF e a empresa Sitran, em março de 2018:

16.1. Do legado

16.1.1. Ao final do contrato toda base de dados do sistema de gestão da manutenção e operação da rede semaforica, deverá ser repassada ao Detran/DF.

16.1.2. Os equipamentos, componentes ou acessórios utilizados no sistema semaforico, quando substituídos, deverão ser iguais ou similares com possibilidade de comunicação entre si quando estes fizerem partes de redes sincronizadas;

16.1.3. Os controladores substituídos da rede semaforica deverão atender ao disposto do Anexo I;

16.1.4. Ao final do contrato todo acervo existente na rede semaforica em funcionamento, será de propriedade do Detran/DF;

16.2. Os Sistemas, os dados e informações provenientes e relacionados à operação, funcionamento e gestão da rede semaforica deverão ser alocados durante a vigência do contrato no servidor do Detran/DF.

[...]

Segundo o Detran (SEI 57635986):

Num primeiro momento, o Detran tentou viabilizar novos links. Entretanto, a OI Telecom informou que não havia disponibilidade de novos links para a área da 906 Sul, onde fica atualmente a Central de Monitoramento.

[...]



O Detran tem buscado soluções junto a OI Telecom para que as citadas redes voltem a operar, imediatamente, de forma centralizada.

Não obstante, já está sendo trabalhada uma nova contratação com vistas à substituição de equipamentos/controladores e do software central, que possivelmente irá se comunicar por tecnologia 4G ou 5G, permitindo que todos os cruzamentos sejam centralizados, não apenas os que estão atualmente em rede, o que possibilitará uma maior gestão do funcionamento dos equipamentos, evitando que fiquem dependente, em caso de falha, que alguém acione o 154.

O monitoramento remoto da rede semaforica constitui-se numa ferramenta que traz maior eficiência à gestão da política de trânsito. Sem o monitoramento não é possível identificar se o semáforo está funcionando, e, estando em funcionamento, não é possível identificar se está funcionando adequadamente. Acrescenta-se que nos casos de falha, na ausência do monitoramento remoto, não há a possibilidade de acionar a manutenção imediatamente.

Existem outras implicações decorrentes da falta de monitoramento do status de funcionamento do semáforo (situação do semáforo): a atuação do Detran fica limitada, pois quando é necessário alterar algum plano de funcionamento (por exemplo, alteração do tempo em que fica verde), ou fazer o “reset” dos semáforos da rede, como não há monitoramento, é necessário o deslocamento físico do técnico até o controlador 01, para conectá-lo ao notebook ou programador portátil e fazer as operações previstas. A logística necessária passa a demandar mais tempo para manter o sistema em perfeito funcionamento, impactando, portanto, na eficiência de prestação do serviço.

4.2.1.3 QUESTÃO 5 - OS TELEFONES PARA CONTATO INDICADOS NOS SEMÁFOROS DAS VIAS URBANAS ESTÃO ATUALIZADOS E ATIVOS PARA RECLAMAÇÕES?

Parcialmente. Apenas os semáforos da via W3 Sul estão com o telefone de contato atualizado e ativo para que os usuários do sistema possam fazer reclamações, caso surjam problemas de funcionamento nestes semáforos. Considerando que a via W3 sul apresenta um total de 26 cruzamentos, e que atualmente existem 464 cruzamentos semaforizados nas vias urbanas do Distrito Federal, o percentual de semáforos atualizados é bem baixo para garantir a qualidade desejada para o serviço.

O telefone 3244-5122 instalado em parte dos anteparos dos semáforos encontra-se inativo. O telefone de contato pertencia à antiga prestadora do serviço de manutenção semaforica – Sitran Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda, CNPJ 02.004.950/0001-10, que executava a manutenção da rede semaforica até 15/03/2020, data de término do contrato, como exposto na questão 4 do presente relatório. Como o número de telefone informado está inativo, o Detran necessitou atualizar o telefone para o novo contato, agora, o telefone 154, que passou a ser difundido nos anteparos dos semáforos.



Em 2021, todos os chamados para manutenção em semáforos se darão por meio do número 154, que deverá ser afixado em todos os anteparos de semáforos das vias urbanas do DF sob jurisdição do Detran. Devido ao período de chuva, a substituição do número de telefone nos anteparos dos semáforos sofreu atraso. Até fevereiro de 2021, a substituição para o número de contato atualizado estava concluída na W3 Sul (Figura 6); na W3 Norte, estava em andamento (Figura 7); nas demais localidades permanecendo o número antigo de contato. O trabalho de substituição do número consiste em raspagem do número antigo, pintura/restauração do anteparo e afixação do novo número. Estes procedimentos só podem ser feitos à noite por causa do trânsito e não podem ser feitos em período chuvoso.

O telefone para contato 154 funciona todos os dias, 24 horas por dia. O 154 foi testado pela equipe de auditoria, e foi comprovado o atendimento e funcionamento do serviço. No telefone 154, opção 5, a ligação é direcionada para um plantonista, que fisicamente fica localizada na Central de Monitoramento, na SEPS 706/906 Sul.

Existem diversas formas para que a empresa responsável pela manutenção dos semáforos tome conhecimento de que um semáforo necessita de manutenção corretiva (SEI 57635986):

- software central no caso dos equipamentos centralizados;
- vistoriadores do serviço de manutenção semafórica;
- agentes de trânsito em suas rondas habituais;
- PMDF;
- Ouvidoria;
- Usuários pelo 154
- Equipes de manutenção semafórica (preventiva e corretiva)
- Outros servidores do Detran que atuam em atividade externa (engenharia, educação, etc.).

FIGURA 6 – NOVO Nº 154 JÁ IMPLANTADO NA W3 SUL



FONTE: REGISTROS FOTOGRÁFICOS REALIZADOS PELA EQUIPE DE AUDITORIA, EM 28/02/2021

FIGURA 7 – W3 NORTE COM SEMÁFORO SEM O N° ANTIGO NA 1ª FOTO* E COM O N° ANTIGO NA 2ª FOTO



FONTE: REGISTROS FOTOGRÁFICOS REALIZADO PELA EQUIPE DE AUDITORIA, EM 28/02/2021.

*Em processo de raspagem para inserção do novo número.

4.2.1.4 QUESTÃO 6 – SÃO ADOTADOS PROCEDIMENTOS FORMALIZADOS PARA COMUNICAR A LIBERAÇÃO DE PISTAS RECAPEADAS VISANDO A IMPLEMENTAÇÃO DA SUA RESPECTIVA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL?

Parcialmente. Observou-se, para a amostra avaliada neste trabalho, utilização de meio formal para veicular a informação ao Detran de que as pistas recapeadas estão liberadas para sinalização, na grande maioria dos serviços de sinalização de vias recapeadas do DF, realizados entre janeiro/dezembro de 2020. Entretanto, não há uma padronização estabelecida, posto que na amostra avaliada ainda podem ser encontrados canais de comunicação diversos e nem sempre dotados de maior formalidade. Dentre os canais de comunicação, o Detran toma conhecimento da necessidade de sinalização por meio de rondas de rotinas em campo realizadas pelo próprio Órgão, contato telefônico de algum servidor da respectiva Administração Regional da via liberada, processo SEI e “Whatsapp”.

Apresenta-se na tabela a seguir listagem de 32 vias urbanas do DF que foram submetidas à sinalização horizontal em 2020 pelo Detran/DF após procedimento de recapeamento. Observa-se que em 26 destas localidades o Detran tomou conhecimento de que a via estava liberada para realização da sinalização horizontal por meio de formalização via processo SEI, o que corresponde a 81,25 % do total. Exceção para os itens 8, 21, 25, 29, 31 e 32 da tabela a seguir. Isto permite concluir que a formalização via processo SEI é procedimento adotado em regra, mas há ainda espaço para que o Detran atue no sentido de defini-lo como um padrão de trabalho a ser adotado para todo serviço a ser realizado, reforçando esta prática para a comunicação com as Administrações



Regionais, que se situam fora do Plano Piloto. As informações e datas estão apresentadas na Tabela 15 conforme apresentadas pelo Detran nos relatórios referentes aos documentos SEI nº 56183684, 56215672, 56227722, 56195821, 56275197. Não fez parte do escopo da presente auditoria realizar análise nos respectivos processos informados.

TABELA 15 - RELAÇÃO DE SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM VIAS RECAPEADAS SOB A RESPONSABILIDADE DO DETRAN, EM 2020

ITEM (A)	LOCAL (B)	DATA DA CIÊNCIA DE LIBERAÇÃO PARA EXECUÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL (C)	MEIO UTILIZADO PARA COMUNICAÇÃO DA LIBERAÇÃO DA VIA (D)	DATAS DE INÍCIO/CONCLUSÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL	
				INÍCIO (E)	CONCLUSÃO (F)
1	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – VIA W3 SUL QDS 511 E 522	13/01/2020	OFÍCIO SEI PROC. 00112-00025362/2019-91	17/01/2020	19/01/2020
2	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – SBS Qd 02	15/01/2020	OFÍCIO SEI PROC. 00112-00038492/2019-94	10/02/2020	10/02/2020
3	VIA NB3/LIGA MARGINAL DA BR-40 À TERCEIRA AVENIDA DO NÚCLEO BANDEIRANTE	04/03/2020	1. FISCALIZAÇÃO ITINERANTE DA ENGENHARIA DO DETRAN. 2. SEI 36435990 (ADM. REGIONAL)	16/03/2020	21/03/2020
4	AVENIDA DO PIONEIROS, GAMA	01/04/2020	1. FISCALIZAÇÃO ITINERANTE DA ENGENHARIA DO DETRAN. 2. LIGAÇÃO / WHATSAPP (ADM. REGIONAL) 3. SEI 46874191 (NOVACAP).	19/09/2020	29/12/2020
5	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – VIA W5 SUL QDS 906 E 910	08/04/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00002721/2020-76	14/04/2020	18/04/2020
6	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – ACESSO CLUBE MINAS BRASÍLIA TÊNIS – L4 NORTE	23/04/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00028584/2019-66	22/05/2020	22/05/2020
7	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TESOURINHA 115/116 NORTE	27/04/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00011923/2020-17	19/04/2020	02/05/2020
8	QD 02 (VIA DE LIGAÇÃO CJ 01 À BR 020) - SOBRADINHO	04/05/2020	VISTORIA DE ROTINA	06/05/2020	07/05/2020
9	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TESOURINHA 107/108 NORTE	07/05/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00012063/2020-21	19/04/2020	02/05/2020
10	QI 07 – LAGO SUL	15/05/2020	SEI(40196677) SOLICITANTE: NOVACAP	08/06/2020	08/06/2020
11	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – QD 506 SUL	02/07/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00016744/2020-68	04/07/2020	04/07/2020
12	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TESOURINHA 103/104 NORTE	09/07/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00016454/2020-14	25/06/2020	25/06/2020
13	AVENIDAS DAS PALMEIRAS / TAGUATINGA	15/07/2020	SECRETARIA DE OBRAS/ CONTATO TELEFÔNICO. FOI FORMALIZADO NO PROC. SEI 00110- 00000088/2020-38	15/07/2020	29/07/2020
14	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TESOURINHA 111/112 NORTE	24/07/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00019010/2020-31	31/07/2020	02/08/2020
15	SUDOESTE – 4ª AVENIDA ALTURA DAS QRSW 4/6	29/07/2020	OFÍCIO SEI PROC.00302-00000619/2020-81	22/07/2020	22/07/2020
16	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – QD 709 SUL	07/08/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00020986/2020-56	07/08/2020	07/08/2020
17	QD 302 - CENTRO URBANO/ SAMAMBAIA SUL	13/08/2020	SEI - GDF 45289483/ NOVACAP	FALTA PROJETO	AGUARDANDO INFORMAÇÕES DA NOVACAP



TABELA 15 - RELAÇÃO DE SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM VIAS RECAPEADAS SOB A RESPONSABILIDADE DO DETRAN, EM 2020

ITEM (A)	LOCAL (B)	DATA DA CIÊNCIA DE LIBERAÇÃO PARA EXECUÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL (C)	MEIO UTILIZADO PARA COMUNICAÇÃO DA LIBERAÇÃO DA VIA (D)	DATAS DE INÍCIO/CONCLUSÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL	
				INÍCIO (E)	CONCLUSÃO (F)
18	QD 05 – CONJUNTO L – BLOCO D - VARJÃO	20/08/2020	SEI (45655841) SOLICITANTE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO VARJÃO.	26/08/2020	26/08/2020
19	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TORRE TV	04/09/2020	OFÍCIO SEI PROC.00055-00024363/2019-31	16/09/2020	16/09/2020
20	SUDOESTE - QRSW 3 E 7	08/09/2020	OFÍCIO SEI PROC.00302-00000968/2020-01	16/09/2020	16/09/2020
21	QUADRA 07 - ST TRADICIONAL BRAZLANDIA	08/09/2020	CONTATO TELEFÔNICO SERVIDOR DA ADMINISTRAÇÃO	14/09/2020	08/10/2020
22	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – SQS 306	15/09/2020	OFÍCIO SEI PROC.00055-00067533/2019-72	16/09/2020	16/09/2020
23	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – TESOURINHA 115/116 SUL	01/10/2020	OFÍCIO SEI PROC.00112-00023245/2020-27	07/09/2020	07/09/2020
24	AVENIDA CENTRAL DA COLÔNIA AGRÍCOLA SUCUPIRA, RIACHO FUNDO I	09/10/2020	1. LIGAÇÃO / WHATSAPP (ADM. REGIONAL) 2. SEI 49458741 (ADM. REGIONAL)	22/10/2020	19/12/2020
25	SMLN QD 07 - LAGO NORTE	12/10/2020	VISTORIA DE ROTINA	16/10/2020	16/10/2020
26	QRSW 08	04/11/2020	OFÍCIO SEI PROC.00302-00000968/2020-01	07/10/2020	07/10/2020
27	RUA 08 VICENTE PIRES	13/11/2020	PROCESSO SEI 0036-00001617/2020-82	*24/11/2020	27/12/2020
28	BRASÍLIA – PLANO PILOTO – QDS 509/510 E 511 SUL	18/11/2020	OFÍCIO SEI PROC.00110-00003114/2020-80	18/11/2020	04/12/2020
29	PRAÇA CENTRAL 3ª AVENIDA, NÚCLEO BANDEIRANTE	24/11/2020	1. LIGAÇÃO / WHATSAPP (DER)	25/11/2020	28/11/2020
30	AGUAS CLARAS: RUA 18, 28 SUL E RUA 4,6,8,22,26 NORTE	12/2020	SEI 00300-0001198/2020	A DIREN ENCAMINHOU DESPACHO 48298491 SOLICITANDO INFORMAÇÕES A RESPEITO SE A SINALIZAÇÃO HORIZONTAL FAZ PARTE DO ROL DE SERVIÇOS CONTRATADOS.	ATÉ O PRESENTE MOMENTO NÃO HOUE RESPOSTA VIA SEI, E NEM OUTRO MEIO.
31	QND 13 A 25 TAGUATINGA NORTE	28/12/2020	RONDA DE ROTINA	08/01/2021	27/01/2021
32	AE 03 - SETOR DE OFICINAS BRAZLÂNDIA	SEM INFORMAÇÃO	CONTATO TELEFÔNICO SERVIDOR DA ADMINISTRAÇÃO	17/07/2020	17/07/2020

FONTE: SEI 56183684, 56215672, 56227722, 56195821, 56275197.

* 27- Iniciou vistoria no local para análise da via, dentre elas realização de limpeza. Dada a grande quantidade de sujeira, somente após limpeza pela administração foi possível iniciar a sinalização.

Nota-se, pela análise da Tabela 15, que em seis localidades a formalização da liberação das pistas foi realizada pelo SEI posteriormente ao início dos trabalhos de sinalização (itens 7, 9, 12, 15, 23, 26). Segundo o Detran, como as vias não podem ficar sem sinalização devido ao risco de ocorrência de acidentes e dada a necessidade de tramitação dos processos entre as Unidades do GDF, o que demanda um tempo necessário, há situações em que, em função da necessidade e urgência, os



procedimentos de sinalização são iniciados antes da devida formalização via documento SEI. Nota-se também a ocorrência de casos em que o Detran tomou conhecimento da liberação da pista, mas a formalização ocorreu meses após tal data (item 4).

O registro formal e padronizado permite melhor gestão da eficiência do serviço ao prover as datas em que a informação foi liberada para conhecimento do órgão. Assim, com base na data em que o serviço foi efetivamente realizado, fica viabilizada a análise gerencial dos tempos praticados, e a adoção de ações focadas na maior celeridade de liberação das pistas com a devida sinalização, minimizando o risco de acidentes de trânsito. A introdução do SEI como sistema oficial de trabalho no governo do Distrito Federal trouxe não só a possibilidade de melhor gestão administrativa, mas permite também a revisão completa dos antigos processos de trabalho, com grandes possibilidades de ganhos no desempenho técnico da Unidade.

4.2.1.5 QUESTÃO 7 – *HOUVE EFICIÊNCIA NOS TEMPOS PRATICADOS EM 2020 PELO DETRAN/DF NA IMPLEMENTAÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM PISTAS URBANAS RECAPEADAS, APÓS LIBERAÇÃO DA OBRA PELA NOVACAP?*

Parcialmente. Do total de vias onde o Detran executou sinalização horizontal em 2020, 69% tiveram sua sinalização realizada dentro da faixa de até 10 dias do recebimento da comunicação de liberação da via. O percentual ainda pode ser considerado como abaixo do desejado, pelo consenso de que há um aumento na probabilidade de acidentes em vias sem sinalização, e pelo elevado impacto que tal fato representa no objetivo de assegurar segurança viária aos condutores.

Não existe um critério interno no Detran definindo um “tempo máximo limite” a ser adotado entre a data em que a Unidade toma conhecimento da liberação da pista e a data de execução da sinalização. Existe consenso de que a sinalização das vias é um item de segurança, e sua ausência aumenta de forma significativa o risco de acidentes de trânsito. Logo, quanto menores os tempos, maior a eficiência.

Para responder a esta questão, tomou-se como referência as datas apresentadas na Tabela 15 da questão 6 do presente relatório, conforme informadas pelo Detran/DF (SEI 56183684, 56215672, 56227722, 56195821, 56275197), excluindo-se os itens da sequência para os quais não foi disponibilizada a respectiva informação. Nos casos em que a sinalização foi iniciada antes da formalização da liberação da via, atribuiu-se valor “zero” ao total de dias. Com base nos dados de 29 localidades recapeadas e sinalizadas, elaborou-se a tabela a seguir apresentada:



TABELA 16 – TEMPO DECORRIDO (EM DIAS) PARA INÍCIO DA SINALIZAÇÃO DAS VIAS URBANAS RECAPEADAS – 2020

ITEM (A)	DATA DA CIÊNCIA DA LIBERAÇÃO PARA EXECUÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL (B)	DATA EM QUE FOI INICIADA A SINALIZAÇÃO HORIZONTAL (C)	TEMPO DECORRIDO ENTRE (B) E (C) EM DIAS (D)*
1	13/01/2020	17/01/2020	4
2	15/01/2020	10/02/2020	26
3	04/03/2020	16/03/2020	12
4	01/04/2020	19/09/2020	171
5	08/04/2020	14/04/2020	6
6	23/04/2020	22/05/2020	29
7	27/04/2020	19/04/2020	0
8	04/05/2020	06/05/2020	2
9	07/05/2020	19/04/2020	0
10	15/05/2020	08/06/2020	24
11	02/07/2020	04/07/2020	2
12	09/07/2020	25/06/2020	0
13	15/07/2020	15/07/2020	0
14	24/07/2020	31/07/2020	7
15	29/07/2020	22/07/2020	0
16	07/08/2020	07/08/2020	0
17	13/08/2020	NÃO DISPONÍVEL	NÃO DISPONÍVEL
18	20/08/2020	26/08/2020	6
19	04/09/2020	16/09/2020	12
20	08/09/2020	16/09/2020	8
21	08/09/2020	14/09/2020	6
22	15/09/2020	16/09/2020	1
23	01/10/2020	07/09/2020	0
24	09/10/2020	22/10/2020	13
25	12/10/2020	16/10/2020	4
26	04/11/2020	07/10/2020	0
27	13/11/2020	24/11/2020	11
28	18/11/2020	18/11/2020	0
29	24/11/2020	25/11/2020	1
30	12/2020	NÃO DISPONÍVEL	NÃO DISPONÍVEL
31	28/12/2020	08/01/2021	11
32	NÃO DISPONÍVEL	17/07/2020	NÃO DISPONÍVEL

FONTE: SEI 56183684, 56215672, 56227722, 56195821, 56275197. *EXCLUÍDO O DIA DE INÍCIO (B), INCLUÍDO O DIA FINAL (C).

Da análise da Tabela 16 obteve-se o perfil a seguir exibido:



TABELA 17 – PERFIL DE DISTRIBUIÇÃO DE DIAS ENTRE A COMUNICAÇÃO DA LIBERAÇÃO DA PISTA E A EXECUÇÃO DA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL – 2020

FAIXA DE TEMPO DECORRIDO (DIAS)	TOTAL DE OCORRÊNCIAS NA FAIXA (UNIDADES)	PERCENTUAL DE OCORRÊNCIAS NA FAIXA (%)
0 A 5 DIAS	15	52
6 A 10 DIAS	5	17
11 A 15 DIAS	5	17
16 A 20 DIAS	0	0
21 A 25 DIAS	1	3
26 A 30 DIAS	2	7
MAIOR QUE 30 DIAS	1	3
TOTAL	29	-

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DOCUMENTOS SEI 56183684, 56215672, 56227722, 56195821, 56275197.

Assim, das 29 áreas consideradas, 15 localidades tiveram iniciadas a sinalização até o 5º dia da solicitação, 5 entre o 6º e o 10º dia da solicitação e 9 após o 10º dia, o que representa 52%, 17% e 31%, respectivamente. Tais dados levam ao entendimento de que o Detran/DF apresenta dentro dos seus processos de trabalho capacidade operacional para viabilizar a sinalização das vias em prazos de até 10 dias após a formalização da sua liberação, uma vez que 69% das ocorrências em 2020 foram realizadas dentro desta faixa. Tal percentual, entretanto, denota espaço para aprimoramentos no processo, em especial, pelo impacto que a falta da adequada sinalização das vias traz em termos de segurança viária.

4.2.1.6 QUESTÃO 8 – O DETRAN IMPLEMENTA AS INTERFERÊNCIAS VIÁRIAS E SINALIZAÇÕES QUE NECESSITAM DE PROJETO DE FORMA TEMPESTIVA, NA MEDIDA EM QUE É DEMANDADO?

Não. Conforme informações da Unidade, o Núcleo de Estudo e Elaboração de Projeto do Detran/DF – NUPRO – não tem a capacidade de atender a demanda na medida em que é solicitado, por carência de recursos humanos, software desatualizado para a elaboração, análise e avaliação de projetos de sinalização estatigráfica, ausência de software de simulação de trânsito e pouco acesso às capacitações e cursos de especialização na área de engenharia de trânsito.

A Diretoria de Engenharia de Trânsito do Detran/DF, no desenvolvimento de suas atividades, é apoiada pela Gerência de Engenharia de Trânsito – GEREN, à qual estão subordinados diversos Núcleos:

- Núcleo de Estudo e Elaboração de Projeto – NUPRO;
- Núcleo de Sinalização Estatigráfica – NUEST;



- Núcleo de Fiscalização de Engenharia – NUFEN;
- Núcleo de Segurança e Prevenção de Acidente – NUSPA;
- Núcleo de Desenho e Geoprocessamento – NUGEO; e,
- Núcleo de Sinalização e Manutenção de Equipamento Eletrônico – NUMEQ.

Segundo a Gerência de Engenharia de Trânsito Detran (SEI 56641694), as causas que respondem pelas maiores dificuldades enfrentadas para o exercício dos serviços de engenharia são as seguintes:

. dificuldade no exercício de engenharia devido ao reduzido número de servidores técnicos (engenheiro e arquiteto) lotados no Núcleo de Projetos - Nupro para que se possa desenvolver a atividade primordial, smj, desta Diretoria de Engenharia: elaboração de projetos de sinalização viária, intervenções viárias mediante estudo técnico que, diante da enorme demanda oriunda das 33 regiões administrativas do Distrito Federal, torna-se humanamente impossível o atendimento destas demandas à curto e médio prazo. Esse número encontra-se defasado há mais de 5 anos o que faz com que o Nupro exerça suas atividades de "apagar incêndio" (**sic**) e não com um trabalho preventivo/ostensivo, como deveria de ser.

A GEREN acrescenta que atualmente há um passivo de mais de 2.000 demandas no NUPRO para serem atendidas, além das demandas urgentes oriundas de órgãos governamentais (projetos para serem analisados e aprovados ou mesmo elaborados) o que faz com que os poucos técnicos servidores que atualmente desempenham suas atividades no setor fiquem sobrecarregados e desestimulados. E que, ainda no âmbito do NUPRO, outra dificuldade enfrentada é a ausência de cursos de capacitação e falta de software atualizado para elaboração e análise de projetos, em conformidade com o padrão adotado por órgãos da área de arquitetura e engenharia do Distrito Federal.

E conclui (SEI 56641694):

falta de servidores concursados para que possam desenvolver as atividades administrativas. A maioria dos servidores desta Diretoria acumulam (**sic**) o desempenho de outras atividades, o que vêm a também sobrecarregar os poucos servidores existentes. Como exemplo, alguns contratos pertinentes à engenharia são executados por servidores que também desempenham outras atividades inerentes as atividades ao cargo, contratos que na maioria são de alta complexidade, como exemplo manutenção semafórica, 3 contratos de fiscalização eletrônica e 4 contratos de sinalização horizontal, e estas atividades sobrecarregam os poucos servidores desta Diretoria de Engenharia. O Ideal é um servidor exclusivo para o acompanhamento de cada contrato.

O Núcleo de Estudo e Elaboração de Projeto – NUPRO/GEREN apresenta as seguintes atribuições (SEI 56516226):

- Estudo de pontos críticos de conflito com algum risco de segurança viária ou fluidez;
- Análise das características geométricas, operação e sinalização estatigráfica do sistema viário existente;



- Elaboração de Projetos de Sinalização;
- Produção de parecer técnico;
- Levantamento de dados *in loco*;
- Estudos de sinalização semafórica.

E, segundo informa o próprio Núcleo, conta com a seguinte estrutura em termos de Recursos Humanos (SEI 56516226):

a) Atualmente possui um estafe ativo de quatro servidores, sendo: um chefe de núcleo, Analista de Planejamento Urbano e Infraestrutura da área de arquitetura cedido de outro órgão; um Analista de Planejamento Urbano e Infraestrutura da área de engenharia originário da autarquia; um Cargo em Comissão técnico da área de arquitetura; e um servidor administrativo cedido de outro órgão.

b) Contamos ainda com o auxílio de dezessete estagiários de nível superior nas áreas de arquitetura e engenharia (que integram apoio crucial na produção de conteúdo), sob a supervisão e acompanhamento dos servidores.

[...]

A estrutura atual não atende o quantitativo de demandas, gerando sobrecarga no estafe, morosidade nos atendimentos e acúmulo das demandas.

Para minorar essa deficiência de recursos humanos, o Detran conta com a alternativa de solicitar profissionais da carreira de Analistas de Planejamento Urbano e Infraestrutura à Secretaria de Estado de Economia do DF, o que ainda não foi feito. No entanto, diversos convites foram feitos a servidores de outros órgãos, mas a estrutura de cargos da Diretoria de Engenharia não propicia gratificação à altura da formação exigida para o exercício da atividade, o que torna o convite não atrativo para a aceitação por parte desses servidores, que muitas vezes exercem cargo em comissão em seu órgão de origem (SEI 56516226 e e-mail NUPRO de 13/03/2021).

Segundo o NUPRO (SEI 56516226), para atendimento imediato das solicitações recebidas seriam necessários, no mínimo, vinte servidores capacitados das áreas de arquitetura e engenharia, cada um com três estagiários sob sua supervisão.

No tocante às limitações atribuídas aos softwares hoje utilizados pelo NUPRO, conforme identificado pela GEREN em parágrafo anterior, o núcleo utiliza o *microstation* da Bentley, que foi atualizado pela última vez em 2003, o que não atende às necessidades básicas e difere do que é utilizado por outras Unidades do GDF, como exemplo a SEMOB, SEDUH, SODF, NOVACAP e as Administrações Regionais, que utilizam o AutoCAD da Autodesk. Essa diferença do software resulta em morosidade no curso de tramitação do processo. Outra dificuldade é a ausência de software de simulação de trânsito, impossibilitando estudos aprofundados para elaboração de propostas com



alto grau de complexidade pela abrangência, dinâmica ou volume de veículos que circulam pelos locais (SEI 56516226).

O NUPRO informou (e-mail de 18/03/2021) que foram abertos, no Detran, três processos para aquisição de softwares: SEI 00055-00116677/2018-89, 00055-00000967/2019-92 e 00055-00003307/2020-05, mas não houve prosseguimento na aquisição. Paralelamente, foi aberto o processo SEI 00055-00056064/2020-08 junto à SEMOB para verificar a possibilidade de empréstimo do software de simulação de trânsito. Não houve resposta oficial até a conclusão deste trabalho.

As considerações anteriormente apresentadas, em especial, no tocante às limitações de recursos humanos e carência de softwares atualizados para trabalho, trazem como resultado para o NUPRO uma baixa eficiência na capacidade de atendimento da elevada demanda de processos que chegam para sua análise, o que repercute na celeridade com que são feitas a implementação de interferências viárias e sinalizações que dependem de projeto.

O núcleo possui uma média anual 2.600 processos (SEI 56516226), assim, demandas não são prontamente analisadas em decorrência do elevado número de processos recebidos e o reduzido quadro de servidores disponível. Em 2019, o prazo médio para recebimento, análise e resposta das solicitações foi de 234 dias corridos. Das solicitações recebidas entre 01/janeiro/2019 e 31/dezembro/2020 (média de 5.200 processos SEI), foi atendida uma média de 23%, ou seja, cerca de 1.200 processos SEI.

Como a demanda suplanta a capacidade de análise, a estratégia utilizada é a categorização pela hierarquia de prioridade. A partir daí (SEI 56516226):

[...] os pleitos são separados por Região Administrativa, é realizada avaliação com base nas informações fornecidas e análise do local indicado determinando assim a necessidade de resposta ou realização de levantamento in loco com registro dos elementos físicos que causam interferência no comportamento do trânsito, mais o estudo da dinâmica dos fluxos de todos os usuários das vias públicas urbanas. Caso seja necessário levantamento, é elaborado projeto de sinalização de trânsito, contendo elementos verticais e horizontais visando a melhoria da fluidez e segurança dos usuários.

A maior prioridade é de implantação de novas faixas de travessia de pedestres e sinalização de áreas escolares, em sequência, avaliação de projetos propostos por outros órgãos públicos ou elaboração de projetos de sinalização estatigráfica a grandes intervenções viárias em decorrência de necessidade ou contingência, resolução de conflitos em cruzamentos entre veículos, pedestres e ciclistas nas vias públicas urbanas e por fim, solicitações para demarcação de estacionamentos, vagas especiais, proibição de estacionamento entre outros.



4.2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS DE EFICIÊNCIA

Com base nas respostas às questões de auditoria propostas, avalia-se a eficiência do Objetivo O71 como sendo abaixo do desejado no exercício.

5 CONCLUSÃO

A auditoria realizada no Programa 6217 – Segurança para Todos, avaliou a eficácia e a eficiência do Objetivo O71 – Preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em 2020, avaliou-se a eficácia do objetivo como abaixo do previsto, e a eficiência como abaixo do desejado.

A eficácia do Objetivo O71 foi avaliada tomando por base as metas e os indicadores de responsabilidade do Detran/DF desenhados no PPA 2020/2023. Estes atributos refletem eixos relevantes da política de trânsito desenvolvida pela Unidade e traduzem medidas de desempenho relacionadas às campanhas educativas, licenciamento da frota em circulação no DF, e qualidade do atendimento prestado nas unidades presenciais do Detran. Somado a estes, a avaliação da quantidade de vítimas fatais em acidentes de trânsito no DF constitui uma medida efetiva do sucesso com que a citada política está sendo conduzida no DF.

Observou-se que a pandemia causada pelo COVID-19 impactou fortemente a eficácia destes indicadores e metas no exercício de 2020 ao determinar restrições e alterações da forma de conduzir as atividades por eles previstas. Neste sentido, não foi possível realizar a avaliação da satisfação dos usuários nas unidades de atendimento presencial do Detran, que permaneceram parte do ano de 2020 fechadas, e retornaram com protocolos de atendimento diferenciados em função da COVID; e houve expressiva alteração na forma de realização das campanhas educativas, que conseguiram alcançar menos de 5% de abrangência na população do DF. Quanto ao alcance da taxa planejada de licenciamento dos veículos da frota do DF, que também sofreu devido às limitações impostas às ações de fiscalização, menor impacto foi observado, e um alcance de cerca de 93% da meta estabelecida foi registrado no exercício, ficando, ainda, inferior ao valor previsto para 2020.

Um registro positivo pode ser notado na redução de vítimas fatais em acidentes de trânsito no DF. O exercício se encerra com 46% a menos de vítimas fatais que o exercício de 2019. Mas, dado o contexto atípico de 2020, não é possível extrapolar a análise para o desempenho dos processos internos da política de trânsito do Detran. Ficando o alerta com relação ao aumento nos exercícios anteriores, como o verificado no número de vítimas de 2019 com relação aos anos de 2017 e 2018, bem como a elevação das ocorrências nos dois primeiros meses de 2020 em relação ao mesmo período do ano de 2019, meses que antecederam o período de “lockdown” no DF.



A avaliação da eficiência do Objetivo focou aspectos de qualidade relacionados à sinalização semafórica e horizontal nas vias urbanas do DF. Neste sentido, ficou caracterizado que o estado atual de qualidade da malha semafórica do DF, pelas péssimas condições de conservação de seus componentes, representa risco para a eficiência do sistema como um todo, uma vez que implica em maior número de ocorrências de falhas, e conseqüentemente, maior risco de acidentes e prejuízos ambientais e sociais associados aos congestionamentos gerados, carecendo de intervenções que promovam a revitalização de toda sua infraestrutura.

O monitoramento remoto dos semáforos, por meio da Central de Monitoramento do Detran está sendo realizado apenas em parte da malha, W3 e Eixo Monumental, justificado em parte pela dificuldade de transferência de titularidade dos links de dados entre a antiga empresa contratada para manutenção semafórica no DF, e a empresa responsável pelo serviço a partir de 17/03/2020. Com isso, as soluções de manutenção tornam-se mais demoradas, tanto pela necessidade de adotar deslocamento físico de técnico à pontos específicos do sistema para prover alterações nos planos de funcionamento, quanto pelo maior tempo demandado para correções de falhas identificadas, que, em alguns casos, se iniciam após manifestação direta do cidadão por meio do telefone de contato afixado nos anteparos dos semáforos.

Nota-se, entretanto, que também foram evidenciadas limitações quanto a esse canal de reclamações. Apenas os semáforos da W3 Sul foram, na íntegra, atualizados com o telefone 154, novo telefone para contato e reclamações do cidadão. Muitos pontos da cidade ainda mantêm exposto o telefone da antiga contratada para manutenção semafórica.

No tocante à sinalização horizontal das vias urbanas, nota-se que existe espaço para melhorias na forma como a informação de liberação das vias, após o recapeamento, chega ao Detran. Isso implica em discussões mais amplas acerca do processo de trabalho referente a este tipo de sinalização, envolvendo também as Administrações Regionais, para que a utilização do SEI como ferramenta de ganho de eficiência seja maximizada, sem necessidade de maior burocratização. Nota-se, pela amostra avaliada, que em mais de 80% das vias recapeadas em 2020, o Detran tomou conhecimento da liberação para sinalização por meio formal via SEI. Mas, ainda existem ocorrências via vistoria do próprio órgão, telefone e “whatsapp”. Quanto aos tempos praticados em 2020 para realização da sinalização horizontal nas vias recapeadas, entende-se que também há espaço para melhorias, uma vez que 30% dos serviços realizados ocorreram após o 10º dia de comunicação de liberação da via. As informações foram extraídas de dados prestados pelo próprio Detran, e apenas a padronização destes dados, tanto no que diz respeito ao veículo formal a ser utilizado, quanto ao momento em que o Detran é informado, permitirão que análises como a realizada no presente relatório tenham a confiabilidade necessária para ações focadas. O que inclui a gestão com os demais Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do GDF.



A análise de projetos realizada pelo Núcleo de Estudo e Elaboração de Projeto – NUPRO, do Detran/DF, está fortemente impactada por limitações de recursos humanos e carência de softwares atualizados para trabalho, o que traz como resultado uma baixa eficiência na capacidade de atendimento da elevada demanda de processos que chegam para o Núcleo. Tal fato repercute na celeridade com que são feitas a implementação de interferências viárias e sinalizações que dependem de projeto, que, como solução alternativa, contam com critérios de hierarquização de prioridades definidos pela própria Unidade.



PARTE 3 CONCLUSÕES

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTO À EFICIÊNCIA E EFICÁCIA, POR PROGRAMA DE GOVERNO

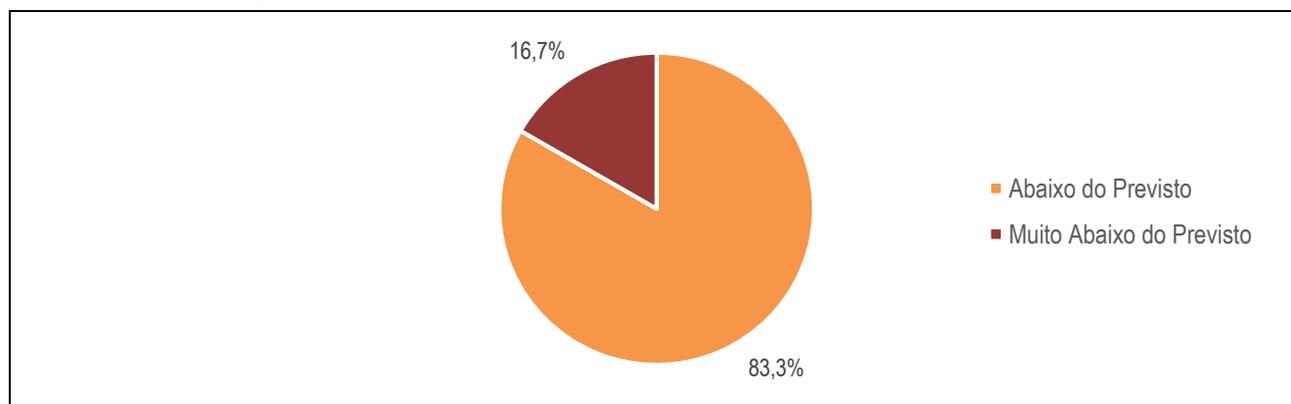
Como apresentado na Parte 2 do presente relatório de Cumprimento de Metas, a avaliação quanto à eficiência e eficácia contemplou, em 2020, uma amostra de quatro Programas Temáticos. Foram avaliados seis Objetivos dos seguintes Programas Temáticos:

- 6203 – Gestão para Resultados (O222 e O223);
- 6207 – Desenvolvimento Econômico (O74);
- 6208 – Território, Cidades e Comunidades Sustentáveis (O126 e O127); e
- 6217 – Segurança para Todos (O71).

Os trabalhos de auditoria para avaliação de eficácia e eficiência dos Objetivos O222, O223, O126 e O127 foram concluídos no curso de 2020, e, por não contemplarem a finalização do exercício, tomaram como referência a avaliação de tendências das metas e ações consideradas em seu escopo.

Na Figura 1 é apresentado gráfico com a estatística quanto às avaliações de eficácia dos seis Objetivos selecionados em 2020. Observa-se que nenhum dos Objetivos selecionados apresentou a avaliação de eficácia como dentro do previsto em relação as suas metas e índices de indicadores.

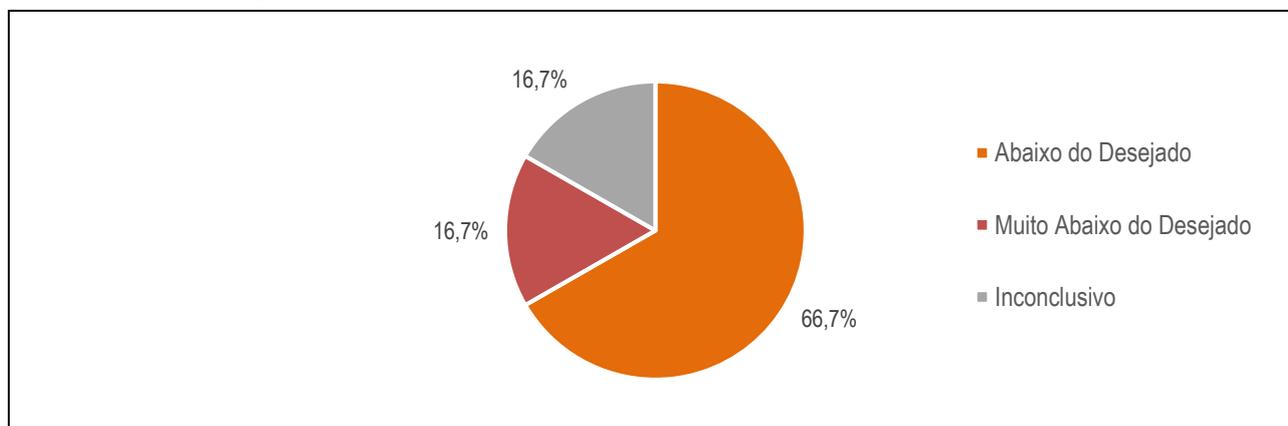
FIGURA 1 – AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA DOS OBJETIVOS SELECIONADOS



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Na Figura 2 é apresentado gráfico com a estatística quanto às avaliações de eficiência dos seis Objetivos selecionados em 2020.

FIGURA 2 – AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA DOS OBJETIVOS SELECIONADOS



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Verifica-se que nenhum dos Objetivos foi avaliado com eficiência dentro de desejado. Optou-se pela avaliação “Inconclusivo” no caso em que os elementos disponíveis no curso do trabalho de campo não levaram à uma opinião específica como resposta à questão de auditoria.

Alguns fatos verificados contribuíram para o comprometimento do alcance dos objetivos propostos nos Programas selecionados e da eficiência com que estes objetivos se desenvolveram. Visando solucionar os problemas encontrados, serão encaminhadas recomendações às Unidades executoras, com o intuito de aperfeiçoar a concepção de novos Programas e o desenvolvimento daqueles avaliados ou em avaliação.

Os relatórios finais dos objetivos avaliados no curso de 2020 foram encaminhados para as Unidades executoras, com suas respectivas recomendações, por meio dos processos SEI n^{os} 00480-00004826/2020-26 (Programa 6203, O222), 00480-00004811/2020-68 (Programa 6203, O223) e 00480-00000748/2021-71 (Programa 6208, O126 e O127) e seguem anexados ao presente relatório de Cumprimento de Metas.

3.2 CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PLANO PLURIANUAL, DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DOS ORÇAMENTOS

A análise da compatibilidade dos instrumentos da ação governamental, PPA, LDO e LOA, permitiu constatar dificuldades no cumprimento do planejamento de médio prazo, bem como baixa execução orçamentário-financeira das prioridades estabelecidas para o exercício de 2020.

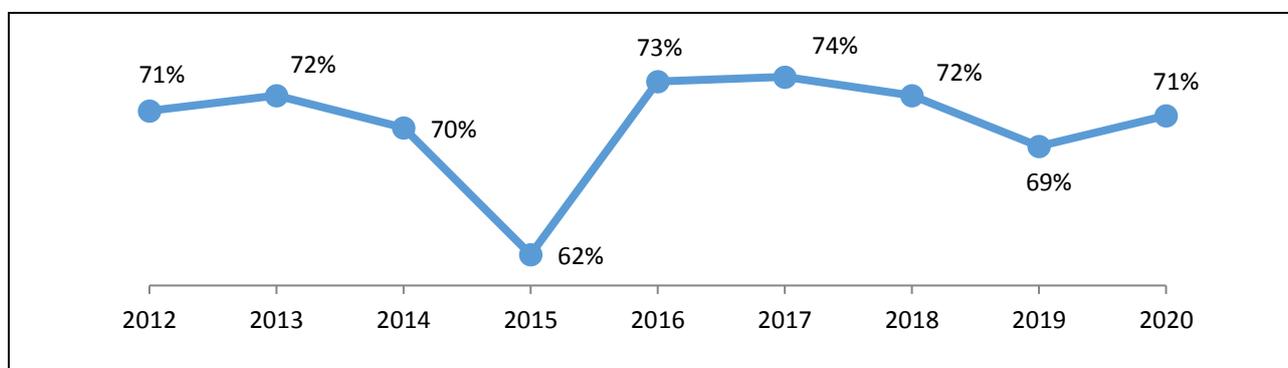


Verificou-se que a liquidação da despesa associada aos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, para todos os Programas de Governo, considerando-se também os recursos do FCDF, foi de 86,9% da Despesa Autorizada para o exercício de 2020. No entanto, entende-se que para avaliação do cumprimento de objetivos e metas devam ser considerados apenas os Programas Temáticos, para os quais verificou-se que esse percentual foi de 67,4% para as esferas fiscal e da seguridade social e de 31,5% para a esfera de investimento. Os números indicam que a ação governamental não foi capaz de transformar uma parcela significativa dos recursos orçamentários em bens e serviços de caráter finalístico para a sociedade, comprometendo assim o alcance dos objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento.

O desempenho físico dos Programas Temáticos pode ser avaliado por meio dos resultados obtidos para os Indicadores de Desempenho cadastrados no PPA. A verificação do percentual de atingimento de seus índices desejados fornece uma medida comparativa para avaliação agregada do nível de cumprimento dos objetivos dos Programas Temáticos.

Na Figura 3 apresenta-se a série histórica, desde 2012, da média dos percentuais de atingimento dos índices desejados para os indicadores cadastrados nos PPAs. Para 2020, de um total de 230 indicadores com registro ativo, foram considerados, no cálculo, 204 indicadores que exibiam registros válidos de resultados, conforme extração de dados feita em 25/02/2021.

FIGURA 3 – MÉDIA DO PERCENTUAL DE ATINGIMENTO DOS ÍNDICES DESEJADOS PARA OS INDICADORES



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS EXTRAÍDOS DO SISTEMA SIGGO

Apesar do cenário de pandemia, observa-se que em 2020 houve aumento no percentual de atingimento em relação ao resultado de 2019.

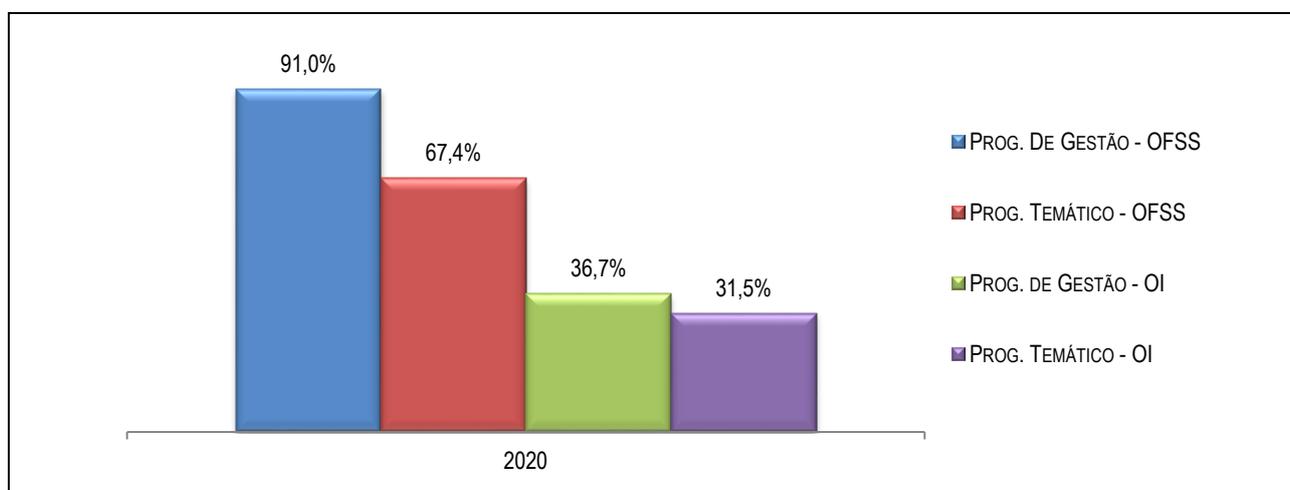
Os subtítulos prioritários estabelecidos na LDO apresentaram execuções orçamentária e financeira em níveis ligeiramente superiores aos encontrados para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social de forma global. O percentual da Despesa Autorizada liquidada foi de 67,4% para os Programas Temáticos desenvolvidos no referido Orçamento, enquanto que, quando considerados



apenas os Subtítulos Prioritários, esse percentual foi de 68,6%. Destaca-se a redução em relação ao exercício de 2019, que foi de 76,9%. Não houve execução de subtítulos prioritários no Orçamento de Investimento em 2020.

De forma a consolidar as constatações verificadas sobre a execução dos orçamentos, é apresentado na Figura 4 um comparativo entre os percentuais de execução dos orçamentos, para os diferentes tipos de programas de governo.

FIGURA 4 – EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA AUTORIZADA – DESPESA LIQUIDADA X DESPESA AUTORIZADA



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS TABELAS 7, 8, E 10 DA PARTE 1 DO PRESENTE RELATÓRIO.

Em relação à execução física, destaca-se que desde 2018 as regras para cadastramento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG voltaram a ser similares às vigentes até 2014, com a exigência de registro de etapas para todos os subtítulos constantes na LOA. De acordo com essa nova regra verificou-se que o percentual de Etapas concluídas ou em andamento normal foi de 66,1% para o Orçamento Geral e de 83,3% para os Subtítulos Prioritários.

Por fim, diante do entendimento de que o ciclo de planejamento governamental é atividade complexa, que precisa evoluir continuamente em suas estratégias no sentido de melhorar a gestão dos recursos públicos e facilitar o acesso às informações geradas, observa-se que mesmo com a introdução de nova sistemática de elaboração do PPA aplicada ao ciclo 2020/2023, por meio do Sistema PPAWEB, ainda permanece a necessidade já destacada em exercícios anteriores de efetuar a integração entre PPA e LOA, por meio de campo específico destinado a relacionar os Programas de Trabalho da LOA aos Objetivos dos Programas Temáticos, visando facilitar a identificação das despesas e realizações físicas associadas esse nível de planejamento.



A ausência de funcionalidades em sistema que permitam relacionar os Programas de Trabalho aos Objetivos ganhou maior relevância a partir do PPA 2016/2019, tendo em vista a redução na quantidade de Programas Temáticos e o conseqüente incremento na quantidade média de Objetivos em cada Programa. A falta desta vinculação torna complexo o estabelecimento da relação entre as despesas realizadas e os resultados alcançados pela ação governamental. Entretanto, cabe destacar que, com a introdução do Sistema PPAWEB, já é possível realizar o cadastro das ações orçamentárias associando-as ao respectivo objetivo do Programa Temático. Esse fato representou uma evolução no ciclo de planejamento governamental.

ANEXOS



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA **Nº 05/2020 - DAGEF/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00001613/2020-42
Assunto: Auditoria integrada para avaliar a gestão da dívida ativa do Distrito Federal.
Ordem de Serviço: 45/2020-SUBCI/CGDF de 17/03/2020
Nº SAEWEB: 0000021799

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 08/04/2020 a 21/08/2020, com o seguinte objetivo: avaliar a gestão da dívida ativa do Distrito Federal - DF, nos Órgãos e Entidades da Administração Pública do DF que administram carteiras da dívida ativa.

1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria integrada, cujo resultado deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do relatório sobre o Controle das Operações de Crédito, Avais e Garantias, bem como o dos Direitos e Haveres do Distrito Federal, e também subsidiar a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, do Programa de Governo 6203 – Gestão para Resultados, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020.

Os trabalhos foram executados na Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC) e na Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), no período de 08 de abril de 2020 a 21 de agosto de 2020, com o objetivo de avaliar a gestão da dívida ativa do Distrito Federal, conforme autorizado por meio da Ordem de Serviço Interna – OSI nº 45/2020, alterada pelas OSIs nºs 57/2020, 90/2020, 105/2020 e 134/2020.

Ao final dos trabalhos de campo foi emitido o Informativo de Ação de Controle – IAC nº 01/2020 - DAGEF/CODAG/SUBCI/CGDF (47625934), por meio do qual foram apresentadas as constatações preliminares e as recomendações propostas às mencionadas Unidades. As manifestações das Unidades foram apresentadas por meio dos seguintes documentos:

- . Ofício nº 1035/2020 - PGDF/GAB (49371351);
- . Ofício nº 6853/2020 - SEEC/GAB (49372250);

As análises das respostas apresentadas estão consignadas neste relatório nos campos denominados "Análise da manifestação do(s) gestor(es)", dos respectivos subitens. Ficaram mantidas as recomendações que continuam pendentes de atendimento.

1.2 Identificação do Objeto

O objeto da auditoria consistiu na avaliação do planejamento, dos sistemas, da legislação, dos fluxos e dos controles adotados pela SEEC e pela PGDF na gestão da dívida ativa do Distrito Federal.

1.3 Legislação e Normas Aplicáveis (Critérios e fontes)

Os principais normativos aplicáveis ao objeto da auditoria são apresentados:

BASE NORMATIVA	ORIGEM	EMENTA
Decreto nº 22.789 de 13 de março de 2002	DF	Aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto nº 32.598 de 15 de dezembro de 2010	DF	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 35.565 de 25 de junho de 2014	DF	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que especifica e dá outras providências.
Decreto nº 36.879 de 17 de novembro de 2015	DF	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.
Decreto nº 38.097 de 30 de março de 2017	DF	Institui o Sistema Integrado de Lançamento de Créditos do Distrito Federal – SISLANCA para lançamento de créditos de competência do Distrito Federal, e dá outras providências.

Decreto nº 38.157 de 27 de abril de 2017	DF	Disciplina o controle administrativo de legalidade nos procedimentos de inscrição de créditos de qualquer natureza na dívida ativa do Distrito Federal e de sua respectiva cobrança judicial.
Portaria Conjunta nº 03 de 22 de junho de 2020	SEEC/PGDF	Constitui o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar Portaria Conjunta para edição de ato normativo regulamentar que discipline as atribuições de cobrança administrativa da dívida ativa, as alterações das CDA's no sistema SITAF, bem como a tramitação de documentos entre os órgãos.
Lei Complementar nº 904 de 28 de dezembro de 2015	DF	Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências.
Lei Complementar nº 395 de 31 de julho de 2001	DF	Dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.
Lei Complementar nº 04 de 30 de dezembro de 94	DF	Código Tributário do Distrito Federal.
Lei Complementar nº 959 de 26 de dezembro de 2019	DF	Altera a Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994, Código Tributário do Distrito Federal; a Lei Complementar nº 833, de 27 de maio de 2011, que dispõe sobre o parcelamento dos créditos de natureza tributária e não tributária de titularidade do Distrito Federal e dá outras providências; a Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências; a Lei nº 3.311, de 21 de janeiro de 2004, que institui o Fundo de Modernização e Reparelhamento da Administração Fazendária - FUNDAF; a Lei nº 4.717, de 27 de dezembro de 2011, que reestrutura a Carreira de Auditoria Tributária do Distrito Federal e dá outras providências; e a Lei nº 5.594, de 28 de dezembro de 2015, que institui o Fundo da Receita Tributária do Distrito Federal - PRÓ-RECEITA; e dá outras providências.
Lei nº 6.490 de 29 de janeiro de 2020	DF	Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.

Além das normas apresentadas acima, o Relatório de Auditoria nº 01/2018 - DAFIC/COMOT/COGEA/SUBCI/CGDF também foi utilizado como fonte de informação, bem como dados sobre o desempenho da recuperação e da evolução do estoque de créditos da dívida ativa.

Nesse sentido, as fontes citadas anteriormente serviram de base ao estabelecimento de critérios para as avaliações contábil, de eficácia e de eficiência da gestão da dívida ativa.

1.4 Contextualização

Nos últimos 10 anos verifica-se significativo crescimento do saldo de Dívida Ativa, incluídas as subclassificações Dívida Ativa Tributária Ajuizada, Dívida Ativa Tributária Não Ajuizada, Dívida Ativa Não Tributária Ajuizada e Dívida Ativa Não Tributária Não Ajuizada, passando de R\$ 8,4 bilhões em 2010 para R\$ 36,1 bilhões no final de 2019, com a correção monetária anual. Nesse período, a arrecadação de dívida ativa sofreu oscilações, com seus melhores desempenhos alcançados nos exercícios de 2012, 2013 e 2016, cuja arrecadação foi de cerca de R\$ 336,1 milhões, R\$ 534,1 milhões e R\$ 593,2 milhões, respectivamente.

A tabela 1 apresenta a série histórica do estoque de Dívida Ativa (Coluna A) e de sua arrecadação (Coluna B), ilustrados nas figuras 1 e 2.

Tabela 1 - Saldo e Arrecadação de Dívida Ativa, 2010 a 2019. R\$ 1,0

ANO	Saldo de Dívida Ativa (A)	Arrecadação de Dívida Ativa (B)	% Arrecadação C= (B/A)
2010	8.377.523.823,36	126.630.672,92	1,51
2011	9.590.724.888,29	152.421.614,47	1,59
2012	11.906.954.007,59	336.137.372,77	2,82
2013	13.862.312.126,42	534.178.041,81	3,85
2014	16.461.557.693,92	324.733.612,96	1,97
2015	20.701.234.861,67	410.226.450,44	1,98
2016	26.322.065.104,54	593.193.035,08	2,25
2017	29.919.709.547,70	331.834.984,61	1,11
2018	32.858.884.251,26	326.065.827,12	0,99
2019	36.143.491.344,19	296.002.550,21	0,82

Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020.

Figura 1 - Evolução do Estoque de Dívida Ativa, 2010 a 2019. R\$ 1,00



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020.

Figura 2 - Evolução da Recuperação de Dívida Ativa, 2010 a 2019. R\$ 1,00



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020.

Para o desenvolvimento das atividades vinculadas à gestão da dívida ativa, são utilizados os sistemas SITAF, SISLANCA, SIGESTWEB - Rito Especial, SIGGO, SICOB, SEI, Qlikview, SAJ-Procuradorias e PJE- Execução Fiscal.

No que se refere à cobrança dos créditos da dívida ativa, a Lei Complementar nº 904/2015, no seu art. 42, estabelece que o crédito inscrito em dívida ativa é cobrado em procedimento extrajudicial, concomitantemente pelo órgão competente para a administração tributária e pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal; e em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

1.5 Objetivos

O objetivo geral desse trabalho é a avaliação da gestão da dívida ativa do Distrito Federal, nos Órgãos e Entidades da Administração Pública do Distrito Federal que administram carteiras de dívida ativa.

Para alcançá-lo foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos relacionados, respectivamente, à eficiência, à eficácia e à correção dos registros contábeis: identificar ineficiências na gestão da dívida ativa que possam comprometer a efetiva recuperação do crédito; identificar fragilidades ou deficiências na meta do PPA vigente relacionada à Dívida Ativa; e identificar inconsistências dos registros contábeis afetos à gestão da dívida ativa.

1.6 Escopo

A auditoria abrangeu a gestão e os controles da SEEC e da PGDF sobre a dívida ativa do Distrito Federal e visou identificar eventuais ineficiências na gestão da dívida ativa que viessem a comprometer a efetiva recuperação dos créditos; eventuais fragilidades ou deficiências no estabelecimento e alcance da meta definida no PPA vigente relacionada a Dívida Ativa; e eventuais inconsistências dos registros contábeis afetos à gestão da dívida ativa.

Nesse sentido, foi realizada a avaliação do planejamento, dos sistemas, da legislação, dos fluxos e dos controles adotados pela SEEC e pela PGDF na gestão da dívida ativa do Distrito Federal.

Em relação aos registros contábeis, foram avaliados demonstrativos e relatórios dos sistemas SIGGo e SITAF referentes ao período de janeiro de 2018 a junho de 2020, bem como os procedimentos e fluxos utilizados para realização dos registros contábeis, avaliando a

exatidão e oportunidade dos referidos registros. Também foram considerados apontamentos de trabalhos de controle anteriores, em especial o Relatório nº 02/2019 – DAGEF referente à Prestação de Contas Anual do Governador, do exercício de 2018.

Já em relação à eficácia, foi utilizada como referência a meta M839 “*aumentar de 0,5% para 2% a taxa de recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa – PGDF*”. Ela está inserida no Plano Plurianual - PPA 2020-2023 e é vinculada ao Objetivo O223 - Sustentabilidade Fiscal - *Executar política de crescimento sustentável com resultados financeiros positivos, de forma a restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e permitir a retomada do investimento do Estado*, do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados.

Para identificar a capacidade de alcance da meta, foi avaliado o planejamento que embasou sua definição e a pertinência, grau de implantação e cronograma de implantação dos projetos estratégicos para alcançá-la. Também foram consideradas as limitações enfrentadas para o atingimento da meta no exercício de 2020 devido ao surgimento da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19.

Ademais, com a finalidade de avaliar a tendência ao cumprimento da meta estabelecida, foram extraídas informações referentes à recuperação da dívida ativa, relativa ao período de 2010 a 2019, do Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001 (coleta de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020), bem como foi feita comparação entre os resultados mensais apurados de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada entre 2019 e 2020. Também foi avaliado o adequado detalhamento da meta, para que se pudesse identificar a capacidade de seu acompanhamento e monitoramento.

No que tange à eficiência da gestão da dívida ativa, foram avaliados os controles existentes que contribuem para eliminar ou reduzir as ameaças a um nível aceitável, ou que contribuem para potencializar o sucesso no alcance dos objetivos, respeitando o princípio da eficiência. Além do mais, foram consideradas oportunidades de melhoria nos controles existentes, de forma a contribuir com o aumento da recuperação de créditos oriundos da dívida ativa a partir dos recursos disponíveis.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A abrangência das ações auditadas considerou os exercícios de 2018 a 2020. Como procedimentos adotados foram expedidas Solicitações de Informações - SIs, bem como foram realizadas coleta de dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental –SIGGo, de demais sistemas institucionais do GDF e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram identificadas as seguintes Questões de Auditoria, agrupadas por natureza e dimensão da análise.

Conformidade

Contábil

1. Os registros contábeis relativos a dívida ativa são fidedignos e refletem a real situação do DF?

Operacional

Eficácia

2. Os resultados apurados para a taxa de recuperação dos valores inscritos em dívida ativa no primeiro semestre de 2020 apontam para uma realização da meta prevista para o exercício?

Eficiência

3. Há mecanismos de controle, no âmbito das unidades que fazem a gestão da dívida ativa, que permitam a máxima e eficiente recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

3.1. Conformidade

Neste tópico serão apresentadas as constatações referentes às questões relacionadas à natureza de conformidade.

3.1.1. Contábil

3.1.1.1. Demonstrativo da Dívida Ativa constante no SIGGo não evidencia registros de créditos ajuizados.

Classificação da falha: Média

Fato

O Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo constitui-se instrumento que tem por objetivo fornecer informações úteis de Dívida Ativa para fins de prestação de contas /responsabilização (accountability) e para a tomada de decisão, compondo a Prestação de Contas Anual do Governador.

A análise desse ponto de auditoria visa verificar se a movimentação mensal da dívida ativa que ingressa no Sistema Integrado de Gestão Governamental-SIGGo é representada por meio do Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo, em atendimento ao disposto no art. 2º, inciso I, alínea “e” do Decreto nº 32.598/2010.

Inicialmente esclarece-se que os registros contábeis dos valores da dívida ativa são realizados no Sistema Integrado de Gestão Governamental-SIGGo pela Subsecretaria de Contabilidade-SUCON de acordo com as informações do demonstrativo da movimentação mensal da dívida, Relatório Contábil da Dívida Ativa gerado no Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal – SITAF, e encaminhado pela Subsecretaria da Receita.

A equipe de auditoria, mediante análise amostral dos lançamentos contábeis dos exercícios 2019 e 2020, constatou que os lançamentos de registro de Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, Ajuizada e Não Ajuizada, foram realizados pela SUCON, apesar de alguns lançamentos contábeis da competência de janeiro terem sido incluídos na competência de fevereiro, conforme dados apresentados na tabela 2 e especificados no ponto de auditoria 3.1.1.2.

Após a análise das informações contidas no Relatório Contábil da Dívida Ativa Tributária Ajuizada– SITAF e no Demonstrativo da Dívida Ativa (SIGGO), constata-se que os valores de créditos ajuizados não estão apresentados no campo Ajuizamentos do Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo, conforme detalhamento dos valores apresentados na tabela 2.

Tabela 2 - Comparativo de valores do Demonstrativo SITAF - SUREC e do Demonstrativo SIGGO – SUCON - R\$ 1,00

Item	Relatório Contábil da Dívida Ativa Tributária Ajuizada (SITAF), em 31/01/2019 - Figura 3		Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC (SIGGO), em 28/02/2019 - Figura 5	
1	SALDO ANTERIOR	29.149.066.794,43	Total do Saldo Inicial	29.149.066.794,43
2	ACRÉSCIMOS PARA O MÊS	74.754.500,68	Entradas (Correção Monetária)	74.754.500,68
3	AJUIZADOS	115.889.007,30	Ajuizamentos	Valores não apresentados
4	REVISÃO/ALTERAÇÃO DE VALORES - INCLUSÃO (+)	-----	Ajustes	-----
5	REVISÃO/ALTERAÇÃO DE VALORES - EXCLUSÃO (-)	-----	Ajustes	-----
6	CANCELAMENTOS	18.503.573,38	Saídas (Cancelamentos)	18.503.573,38
7	BAIXA	8.829.403,92	Saídas (Baixas)	8.829.403,92
8	SALDO FINAL	29.312.377.325,11	Total do Saldo Atual	29.312.377.325,11

Fonte: E-mail enviado pela Coordenação de Cobrança tributária em 30/06/2020 e PSIAG670/SIGGo – 15/06/2020.

Por meio de procedimento comparativo verifica-se que o item 1 contido no Relatório Contábil da Dívida Ativa Tributária Ajuizada, figura 3, saldo anterior: R\$ 29.149.066.794,43, é representado no campo TOTAL do Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC /SIGGo, figura 5. Tal valor corresponde a soma dos valores constantes nas contas contábeis do SIGGo: 12111501 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada, 12111502 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada compensação com Precatório, 12111503 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada Parcelada e 12111504 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada Suspensa.

Os saldos dos itens 1, 2 e 4 a 8 da figura 3 estão devidamente representados no Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo, conforme Figura 5. Entretanto, o item 3, que se refere ao valor de AJUIZADOS, de R\$ 115.889.007,30, não foi evidenciado no campo AJUIZAMENTO no referido demonstrativo.

Para os itens de 1 a 5 do STATUS DA DÍVIDA contidos na figura 4 não se observou falhas de registros nem de evidenciação do Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC /SIGGo.

A falha de evidenciação dos valores de créditos ajuizados no Demonstrativo da Dívida Ativa/SIGGo decorre do confronto dos saldos de duas contas correntes de naturezas opostas, ou seja, da conta contábil 961312102 - Ajuizamentos da Dívida Ativa Tributária Ajuizada, de natureza credora, e da conta contábil 951312102 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada - pelo Ajuizamento, de natureza devedora, figura 6, anulando o saldo de R\$ 115.889.007,30, que deveria constar nesse demonstrativo.

Figura 3 - Relatório Contábil da Dívida Ativa Tributária Ajuizada

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA SUBSECRETARIA DA RECEITA			
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA - AJUIZADA			
TRIBUTOS: 9999 - OUTROS			
PERÍODO: 01/01/2019 A 31/01/2019			
POSICAO EM: 31/01/2019			
MOVIMENTACOES DA DIVIDA ATIVA			
1.	SALDO ANTERIOR	29.149.066.794,43	1.866.526
2.	ACRESCIMOS PARA O MES	74.754.500,68	0
2.1	ATUALIZACAO MONETARIA	0,00	0
2.2	JUROS DE MORA	67.958.636,99	0
2.3	ART. 42 LC 04/96	6.795.863,69	0
3.	AJUIZADOS	115.889.007,30	13.047
3.1	AJUIZADOS NO MES	146.264.385,03	13.057
3.2	REVERSAO DE AJUIZAMENTO	30.375.377,73	10
4.	REVISAO/ALTERACAO DE VALORES - INCLUSAO[+]	0,00	0
5.	REVISAO/ALTERACAO DE VALORES - EXCLUSAO[-]	0,00	0
6.	CANCELAMENTOS	18.503.573,38	2.561
6.1	ISENCOES [20]	18.132,00	30
6.2	IMUNIDADE [21]	0,00	0
6.3	INSCRICAO CANCELADA [34]	18.346.331,10	2.436
6.4	ANISTIADO [45]	0,00	0
6.5	REMITIDO [46]	0,00	0
6.6	PRESCRICAO [47]	90.437,98	63
6.7	TRANSFERIDO PARA OUTRA UF [48]	0,00	0
6.8	OUTROS	56.746,04	33
6.9	CANCELAMENTOS REVERTIDOS	8.073,74	1
7.	BAIXA	8.829.403,92	9.523
7.1	PAGAMENTOS RECEBIDOS NO MES	2.398.318,42	2.504
7.2	DESCONTOS LEGAIS	9.466,50	38
7.3	REVERSAO DE DESCONTOS LEGAIS	1.797,50	6
7.4	PAGO COM CREDITO	349.929,32	670
7.5	PAGAMENTOS POR ORDEM BANCARIA	0,00	0
7.6	DEPOSITO JUDICIAL/ALVARA DE LEV.	15.832,47	12
7.7	QUITACAO P/LIQUID.PRECATORIO	0,00	0
7.8	BAIXA INDEVIDA	0,00	0
7.9	DIFERENCA DE PAGAMENTO A MAIOR	0,00	0
7.10	PARCELAS PAGAS NO MES	6.057.654,71	0
7.11	QTDE DE CDAS BAIXADAS/PARCELAMENTOS QUITADOS	0,00	6.337
7.12	BAIXA PARCIAL [REDUCCAO DE VALORES]	0,00	0
8.	SALDO FINAL	29.312.377.325,11	1.867.489

Fonte: E-mail enviado pela Coordenação de Cobrança tributária em 30/06/2020.

Figura 4 - Relatório Contábil da Dívida Ativa Tributária Ajuizada

STATUS DA DIVIDA ATIVA			
1.	ESTOQUE FINAL DA DIVIDA ATIVA	29.312.377.325,11	1.867.489
2.	SUSPENSOES	1.333.066.882,46	67.256
2.1	SUSPENSOES MESES ANTERIORES	1.317.203.297,70	67.042
2.2	RECURSO ADMINISTRATIVO[23]	49.477,33	13
2.3	RECURSO JUDICIAL[24]	25.585.529,14	241
2.4	DEB.SUSP.P/ PAGAMENTO ALEGADO[63]	0,00	0
2.5	EXIBILIDADE SUSP. POR PRECATORIO	0,00	0
2.6	OUTROS [33,35,57,66]	0,00	0
2.7	SUSPENSOES REVERTIDAS	9.771.421,71	40
3.	PARCELAMENTOS	391.744.031,41	110.936
3.1	REFAZ[10,13,14,15,16,18 E 58]	0,00	0
3.2	PRECATORIOS[71]	0,00	0
3.3	ADMINISTRATIVO[2,3,4 E 7]	4.248.038,51	4.978
3.4	ADMINISTRATIVO COM PRECATORIOS[1]	0,00	0
3.5	PARCELAS ABERTAS [PARC MESES ANTI]	387.495.992,90	105.958
4.	PRECATORIO AG. REQUISITOS ART. 100 C.F.	116.667.027,11	929
4.1	ARTIGO 100 C.F. MES ANTERIOR	116.667.027,11	929
4.2	ARTIGO 100 C.F. NO MES	0,00	0
4.3	REVERSAO ARTIGO 100 C.F.	0,00	0
5.	EST. FINAL DA DIV.ATIVA COM EXIG.IMEDIATA	27.470.899.384,13	1.688.368

Fonte: E-mail enviado pela Coordenação de Cobrança tributária em 30/06/2020.

Figura 5 - Demonstrativo da Dívida Ativa/SIAC/SIGGo

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		PSIAG670						
Demonstrativo da Dívida Ativa		Exercício: 2019						
Unidade Gestora:	130101 SECR. DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL							
Gestão:	00001 TESOURO							
Mês Referência	Fevereiro							
Dívida Ativa	Saldo Inicial	Tributária Ajuizada				Ajuizamento	Ajustes	Saldo Atual
		Inscrições	Correção Monetária	Baixas	Cancelamento			
Principal	28.250.863.453,26	0,00	74.754.500,98	8.829.403,92	18.503.573,38	0,00	0,00	27.470.899.384,13
Precatório	116.598.005,31							116.667.027,11
Parcelamento	404.507.081,63							391.744.031,41
Suspensão	377.298.254,23							1.333.066.882,46
TOTAL	29.149.066.794,43	0,00	74.754.500,98	8.829.403,92	18.503.573,38	0,00	0,00	29.312.377.325,11

Fonte: PSIAG670/SIGGo – 15/06/2020.

Figura 6 - Demonstrativo da Dívida Ativa/SIAC/SIGGo-Contas Contábeis

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		PSIAG670						
Demonstrativo da Dívida Ativa		2019						
Unidade Gestora:								
Gestão:								
Mês Referência								
Dívida Ativa	Saldo Inicial	TRIBUTÁRIA AJUIZADA				Ajuizamento	Ajustes	Saldo Atual
		Inscrições	Correção Monetária	Baixas	Cancelamento			
Principal	SD 121111501 +	SC 962312101 +	SC 963312100 +	SD 952312105 +	SD 952312103 +	SD 951312102 - SC 961312102 +	SC 237110327 -	SC 12111501 +
Precatório	SD 121111502 +							SC 12111502 +
Parcelamento	SD 121111503 +							SC 12111503 +
Suspensão	SD 121111504 +							SC 12111504 +

Fonte: PSIAG670/SIGGo – 15/06/2020.

No exercício de 2019, os créditos ajuizados da Dívida Ativa Tributária alcançaram o montante de R\$ 1.264.240.952,22.

Por meio de consulta ao módulo PSIAG670-SIGGo, UG 130101, Gestão 00001, também é possível verificar que houve falta de evidenciação dos valores de créditos ajuizados nos exercícios 2018, 2019 e 2020, seja para a Dívida Ativa Tributária Ajuizada, bem como para a Dívida Ativa Tributária Não Ajuizada, Dívida Ativa Não Tributária Ajuizada e Dívida Ativa Não Tributária Não Ajuizada.

Destaca-se ainda que o Relatório nº 02/2019 – DAGEF, referente à Prestação de Contas Anual do Governador de 2018, registrou a necessidade de correta apresentação do Demonstrativo da Dívida Ativa, a saber:

Ressalta-se que o referido Demonstrativo foi objeto de determinações feitas pelo TCDF, por meio das Decisões nos 6186/2014, 5892/2015, 3075/2016 e **6155/2016**. Por meio do item “**IV.b**” desta última o TCDF determina à SEF/DF que:

[...] adote as providências necessárias junto às suas Subsecretárias de Contabilidade e de Receita visando à correta apresentação do Demonstrativo da Dívida Ativa (PSIAG670), com registros de entradas e saídas, **ajuízamentos** e eventuais ajustes realizados, bem como à atualização mensal dos saldos contábeis da dívida ativa em prazo compatível com o calendário de fechamento mensal do SIGGO.

(Grifou-se)

Instados a esclarecerem as causas de o campo Ajuizamento do Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo ainda não evidenciar os lançamentos contábeis de créditos ajuizados de dívida ativa nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, conforme constatado mediante consulta ao módulo PSIAG670-SIGGo e considerando que tal falha já foi objeto de determinação do TCDF para a correta apresentação desse demonstrativo, mediante a Decisão nº. 6155/2016, a Coordenação de Orientação, Controle e Análise Contábil da Administração Direta/SUCON se manifestou mediante o documento SEI nº 45469117 nos seguintes termos:

Conforme já demonstrado no Despacho SEEC/SEF/SUCON/COCAD/GESES ([42868891](#)), esta Coordenação efetua os registros da Dívida Ativa com base nos dados constantes nos relatórios encaminhados pela SUREC a esta SUCON. Mencionados dados geram os movimentos contábeis que são evidenciados no Demonstrativo da Dívida Ativa (PSIAG670). **Nesse sentido, portanto, o PSIAG 670 espelha, no SIAC /SIGGo, tão somente os dados que são fornecidos pela SUREC a esta SUCON.** (Grifou-se)

A equipe de auditoria também solicitou à SEEC que indicasse as ações para sanar tal constatação, entretanto, não houve manifestação daquela Pasta.

Dessa forma, constata-se insuficiência de informações no Demonstrativo da Dívida Ativa e não indicação de providências da SEEC em resolver tal falha, além de a Decisão 6155/2016, do item “IV.b” não ter sido atendida completamente.

Manifestação do(s) gestor(es)

A Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC apresentou manifestações por meio do Ofício Nº 6853/2020 - SEEC/GAB, de 21/10/2020 (49372250). Em atenção ao presente apontamento de auditoria, respondeu:

Quanto ao subitem 3.1.1.1 do IAC, objeto da Recomendação R.3, conforme já mencionado no Documento SEI (42868891), inserido no Processo nº 00480-00001615/2020-31, esta Coordenação efetua os registros da Dívida Ativa com base nos dados constantes nos relatórios encaminhados pela SUREC a esta SUCON. Mencionados dados geram os movimentos contábeis que são evidenciados no Demonstrativo da Dívida Ativa (PSIAG670). Nesse sentido, portanto, o PSIAG 670 espelha, no SIAC /SIGGo, tão somente os dados que são fornecidos pela SUREC a esta SUCON.

Cabe esclarecer que a ausência do saldo no PSIAG650 - Demonstrativo da Dívida Ativa Ajuizada, na coluna ajuizamento, ocorreu por uma falha no evento de registro que estava considerando o saldo credor da Conta Contábil 951312102 indevidamente, sendo a conta contábil correta a 951312202. Informamos que o referido evento já foi regularizado, no entanto, cabe ressaltar que a equação do PSIAG670 também está sendo revista, uma vez que os ajustes até então efetuados ainda não foram suficientes.

Quanto à ausência dos registros nos exercícios de 2018 e 2019, salientamos não ser possível efetuar qualquer ajuste para regularização, haja vista se tratar de exercícios já encerrados e com dados já considerados em seus Balanços Gerais Anuais. No entanto, é oportuno merecer justificativa o fato de que os referidos ajuizamentos já compõem o saldo atual das referidas dívida, situação essa que não trouxe reflexos de impacto significativo nos Balanços.

Análise da manifestação do(s) gestor(es)

A manifestação da SEEC corrobora a constatação de auditoria apresentada no IAC, bem como informa ainda que a equação do PSIAG670 está sendo revista para a correção de ausência de saldo na coluna “ajuizamento”, esclarecendo que os ajustes até então efetuados ainda não foram suficientes.

Dessa forma, considerando que ainda não foram implementadas todas as ações necessárias para a mitigação da falha, ficam mantidas a constatação e a recomendação.

Causa**Secretaria de Estado de Economia:****Em 2018, 2019 e 2020:**

- a) Anulação indevida de saldo credor da conta contábil 961312102 - Ajuizamentos da Dívida Ativa Tributária Ajuizada, em decorrência de confronto de saldos de duas contas contábeis de naturezas opostas.

Consequência

- a) Falta de transparência quanto aos valores de créditos ajuizados de Dívida Ativa no Demonstrativo da Dívida Ativa, dificultando o conhecimento de todos os itens que compõem a Dívida Ativa e de sua evolução, necessário ao processo de tomada de decisão; e
- b) Possibilidade de sanção por descumprimento de determinação exarada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

3.1.1.2. Persistência na realização intempestiva de registros contábeis de valores de Dívida Ativa**Classificação da falha: Média****Fato**

Segundo o art. 2º, inciso I, alínea e, do Decreto nº 32.598/2010, o demonstrativo da movimentação mensal da dívida ativa deve ser remetido pela Subsecretaria da Receita ao órgão central de contabilidade até o quinto dia útil do mês subsequente, em meio digital, para ingresso no SIAC/SIGGo.

Apesar de a Controladoria-Geral do Distrito Federal-CGDF ter apontado a falta de tempestividade na realização de registros contábeis de valores da Dívida Ativa e de a Subsecretaria de Contabilidade-SUCON/SEEC corroborar que tais registros devem ser efetuados mensalmente, conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 01/2018 - DAFIC/COMOT/COGEA/SUBCI/CGDF, tal falha também foi constatada nos lançamentos contábeis dos exercícios 2019 e 2020.

Para evidenciar a intempetividade de lançamentos contábeis de registro de Dívida Ativa, foram extraídas do SIGGo, de forma exemplificativa, informações a partir da análise da conta contábil 121111501- Dívida Ativa Tributária Ajuizada, as quais são apresentadas na tabela 3.

Tabela 3 - Acompanhamento das Datas de Lançamentos na Conta Contábil 121111501 – Dívida Ativa Tributária Ajuizada, exercícios 2019 e 2020.

MÊS /ANO	ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES PELA SUREC /CBRAT/GEDAT/NUDAT		NOTA DE LANÇAMENTO-NL SUCON		CALENDÁRIO FECHAMENTO MENSAL DO SIGGO	OBSERVAÇÕES/ FALHAS
	DOCUMENTO	DATA	NL Nº	DATA DA NL		
JAN /19	MEMO Nº 3	11/02/2019	1901	22/02 /2019	14/02/2019	
FEV /19	MEMO Nº 6	15/03/2019	3508	25/03 /2019	11/03/2019	
	Estorno da NL 03508		3514	25/03 /2019		
	MEMO Nº 6	15/03/2019	3515	25/03 /2019		
MAR /19	MEMO Nº 8	09/04/2019	4471	12/04 /2019	11/04/2019	
ABR /19	MEMO Nº 8	09/04/2019	5748	16/05 /2019	08/05/2019	
MAI /19	MEMO Nº 18	12/06/2019	7075	14/06 /2019	11/06/2019	
	Estorno da NL 07075		7076	14/06 /2019		
	MEMO Nº 18	12/06/2019	7077	14/06 /2019		
	Estorno da NL 07077		7080	14/06 /2019		
	MEMO Nº 18	12/06/2019	7085	14/06 /2019		
JUN /19	MEMO Nº 21	08/07/2019	8306	08/07 /2019	10/07/2019	
	MEMO Nº 27	16/08/2019	9928	21/08 /2019		

MÊS /ANO	ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES PELA SUREC /CBRAT/GEDAT/NUDAT		NOTA DE LANÇAMENTO-NL SUCON		CALENDÁRIO FECHAMENTO MENSAL DO SIGGO	OBSERVAÇÕES/ FALHAS
	DOCUMENTO	DATA	NL N°	DATA DA NL		
JUL /19	Estorno da NL 09928		9932	21/08 /2019	15/08/2019	
	MEMO N° 27	16/08/2019	9933	21/08 /2019		
AGO /19	MEMO N° 1	13/09/2019	13403	06/11 /2019	09/09/2019	Intempestividade: Lançamentos feitos nos meses subsequentes; Descumprimento do art. 2º, inciso I, alínea e, do Decreto nº 32.598/2010: todos os encaminhamentos após 5º dia útil do mês subsequente
	Estorno da NL 13403		13414	06/11 /2019		
	MEMO N° 1	13/09/2019	13416	06/11 /2019		
	Acerto da NL 12781		14548	29/11 /2019		
	Complemento da NL 13416		14554	29/11 /2019		
	Estorno da NL 14548		14555	29/11 /2019		
SET /19	MEMO N° 3	16/10/2019	12781	25/10 /2019	15/10/2019	
OUT /19	MEMO N° 3	16/11/2019	14794	29/11 /2019	08/11/2019	
	Complemento a NL 13416	03/12/2019	14552	03/12 /2019		
	Estorno da NL 14552	03/12/2019	14553	03/12 /2019		
	MEMO N° 3	16/11/2019	14645	04/12 /2019		
NOV /19	MEMO N° 3	17/12/2019	15420	17/12 /2019	10/12/2019	
DEZ /19	MEMO N° 3	08/01/2020	16317	31/12 /2019	23/01/2020	
JAN /20	MEMO N° 5	14/02/2020	01670 a 01672	18/02 /2020	17/02/2020	
FEV /20	MEMO N° 8	16/03/2020	2469	27/03 /2020	09/03/2020	

MÊS /ANO	ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES PELA SUREC /CBRAT/GEDAT/NUDAT		NOTA DE LANÇAMENTO-NL SUCON		CALENDÁRIO FECHAMENTO MENSAL DO SIGGO	OBSERVAÇÕES/ FALHAS
	DOCUMENTO	DATA	NL N°	DATA DA NL		
MAR /20	MEMO N° 13	15/04/2020	2931	20/04 /2020	13/04/2020	
ABR /20	MEMO N° 15	14/05/2020	3342	14/05 /2020	09/05/2020	
MAI /20	MEMO N° 16	12/06/2020	4348	26/06 /2020	10/06/2020	
JUN /20	MEMO N° 17	14/07/2020	5258	24/07 /2020	09/07/2020	
OBS.: Em nenhuma das NLs analisadas consta o número do processo SEI por meio do qual foram encaminhadas as informações.						

Fonte: PSIA090-SIGGo, UG 130101, Gestão 00001 e Notas de Lançamentos.

De acordo com os dados da tabela supra, foi possível constatar, no período e na conta contábil analisada, que:

1. Não consta o número do processo SEI, por meio do qual foram encaminhadas as informações, em nenhuma das NLs analisadas;
2. Não foi cumprido o art. 2º, inciso I, alínea e, do Decreto nº 32.598/2010, tendo em vista os encaminhamentos de demonstrativos da movimentação mensal da dívida ativa realizados após o 5º dia útil do mês subsequente;
3. Em razão do descumprimento do decreto, os lançamentos não são feitos dentro do mês a que se referem, não preservando a característica qualitativa da informação quanto à tempestividade, dentre outras, acarretando inconsistências dos saldos mensais contábeis da Dívida Ativa;
4. Houve significativo atraso nos lançamentos contábeis do mês de agosto de 2019, realizados apenas em novembro de 2019.

Instada a esclarecer as causas de o demonstrativo da movimentação mensal da dívida ativa não ser remetido pela Subsecretaria da Receita ao Órgão Central de Contabilidade /SUCON até o quinto dia útil do mês subsequente para ingresso no SIAC/SIGGo, a Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa/GBRAT/SUREC/SEF/SEEC se manifestou nos seguintes termos:

Informamos que as causas de o demonstrativo da movimentação mensal da dívida ativa não ser remetido pela Subsecretaria da Receita ao Órgão Central de Contabilidade /SUCON até o quinto dia útil do mês subsequente para ingresso no SIAC/SIGGo ocorre

tendo em vista que este demonstrativo depende das informações encaminhadas pelos agentes arrecadadores, sendo que vários pagamentos ocorridos no final do mês de referência são encaminhados pelos agentes arrecadadores **no início do mês seguinte**.

Assim, deve-se esperar que todos os recolhimentos ocorridos no mês de referência da emissão do relatório sejam inseridos no SITAF, para a partir deste dia solicitar a execução da rotina de geração dos respectivos relatórios. É oportuno deixar registrado que esta **rotina de geração dos relatórios leva 2 dias para sua finalização**.

Informamos que a solicitação de execução da rotina de geração dos relatórios para entrega no prazo estipulado é possível, entretanto, todas as baixas ocorridas no mês e inseridas no SITAF após a solicitação da execução não estarão contempladas nos respectivos relatórios e nem nos relatórios dos meses subsequentes.

Por prudência, de forma que sejam contempladas todas as movimentações da dívida ativa do período, **as rotinas de gerações dos relatórios devem ser iniciadas após o dia 10 de cada mês**. (Grifou-se)

A equipe de auditoria solicitou à SEEC que indicasse as ações para sanar a falha apresentada na constatação supramencionada, porém, não houve manifestação do auditado.

Questionados sobre as causas de os lançamentos contábeis de registro de dívida ativa da competência de janeiro dos exercícios 2019 e 2020 terem sido incluídos na competência de fevereiro dos respectivos exercícios financeiros, conforme constatado mediante consulta ao módulo PSAC090-SIGGo, UG 130101, Gestão 00001, a Coordenação de Orientação, Controle e Análise Contábil da Administração Direta informou mediante o documento SEI nº 45469117 o que segue:

Mesmo o SIAC/SIGGo, com data prevista para encerramento mensal todo dia 08 de cada mês. E, considerando, ainda, que no mês de janeiro de 2019, assim como janeiro de 2020, tiveram seus encerramentos prorrogados até 14/02/2019 e 17/02/2020, respectivamente, ainda não foi possível efetuar os registros em tempo hábil, devido as **peculiaridades do mês**, aliado ao **reduzido número de técnicos em decorrência do volume de aposentadorias sem a consequente recomposição do quadro de pessoal**; (Grifou-se)

E solicitados a esclarecerem se há ação programada para automatizar os lançamentos contábeis de créditos de dívida ativa, considerando a falta de tempestividade, bem como algumas falhas em lançamentos contábeis, os quais foram estornados mediante Notas de Lançamento, a Coordenação de Orientação, Controle e Análise Contábil da Administração Direta respondeu por meio do documento SEI nº 45469117:

Quanto a automatização dos lançamentos contábeis/registros da Dívida Ativa, esta SUCON dará início à elaboração de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) a ser encaminhado à COPROC para que esta possa interagir junto à SUREC e SUTIC, no sentido de viabilizar o desenvolvimento da aludida funcionalidade. Oportuno salientar

que o atendimento, a contento, desse item, fica condicionado ao pleno atendimento do questionamento formulado no item 1 acima (vide resposta da GBRAT/SUREC/SEF/SEEC)

Para reforçar a importância de assegurar a tempestividade dos lançamentos contábeis de registro de Dívida Ativa, recorre-se à Norma Brasileira de Contabilidade NBC–Estrutura Conceitual - 2016 para apresentar as características qualitativas da informação incluída nos Relatórios Contábeis de Propósitos Gerais – RGPG, que são: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade. Essa norma contábil estabelece que para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Dessa forma, é possível concluir que em razão da intempestividade dos registros contábeis relativos à Dívida Ativa, os saldos contábeis não representam fidedignamente os saldos reais (fenômenos econômicos) ao final de cada mês, razão pela qual não refletem a real situação dos direitos da Fazenda Pública do Distrito Federal.

Manifestação do(s) gestor(es)

Em atenção ao presente apontamento de auditoria, a SEEC respondeu por meio do Ofício nº 6853/2020 - SEEC/GAB (49372250):

R.4)

Os recolhimentos dos tributos são todos repassados tempestivamente, entretanto, dentre das informações constantes dos arquivos de arrecadações podem ocorrer erros que inviabilizam os processamentos dos financeiros respectivos. Ex.: Contribuinte digita o código de barra divergente, de forma que não se reconhece o débito pago. Este tipo de erro quando ocorre, todos os pagamentos constantes daquele arquivo não são processados, sendo necessário detectar o pagamento com erro para correção e reprocessamento.

Constantemente são realizadas melhorias em todas as rotinas da dívida ativa, entretanto, a rotina de geração do relatório tem que analisar doze milhões de registros, segregar por situação do débito, tipo do relatório (tributária, não tributária, ajuizada e não ajuizada), corrigir todos os débitos, apurar as baixas de pagamento, parcelamentos, etc. Como o volume de dados e seus respectivos tratamentos são bastante elevado, o tempo de processamento desta rotina inevitavelmente é demorado.

Quanto ao cronograma mensal para repasse dos demonstrativos, informamos que esta GEDAT encaminhará sempre até o quinto útil do mês subsequente, conforme previsto na legislação.

R.5)

...considerando o informado no Documento SEI (45469117), também inserido no Processo nº 00480-00001615/2020-31, no que refere a integração do SIGGo com os sistemas da Dívida Ativa (SUREC) que implicará na automatização dos lançamentos contábeis/registros da Dívida Ativa, esclarecemos que esta SUCON elaborou o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), em tramitação por meio do Processo nº 00040-00023346/2020-99, com a finalidade de desenvolver da aludida funcionalidade.

Dessa forma, após a implementação da mencionada funcionalidade espera-se sejam mitigadas as intempetividades e eventuais falhas em lançamentos.

Análise da manifestação do(s) gestor(es)

A manifestação apresentada pela SEEC corrobora os achados apresentados por meio do IAC e está alinhada às recomendações apresentadas, demonstrando que a SEEC já está se mobilizando no sentido de atendimento das mesmas.

No sentido de atender a recomendação **R.4**, a Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa/SUREC informou que encaminhará os demonstrativos sempre até o quinto útil do mês subsequente, conforme previsto na legislação.

No sentido de atender a recomendação **R.5**, a SUCON esclareceu que elaborou o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), em tramitação por meio do Processo nº 00040- 00023346/2020-99, com a finalidade de desenvolver a funcionalidade de automatização dos lançamentos contábeis de registro da dívida ativa.

Assim, considerando que as ações informadas ainda não foram implementadas, ficam mantidas as constatações e recomendações.

Causa

Secretaria de Estado de Economia:

Em 2019 e 2020:

- a) Morosidade na apuração dos recolhimentos feitos no final de cada mês pela rede arrecadadora, os quais somente são recolhidos ao GDF no início de cada mês, e cujos dados só são lançados no SITAF posteriormente;

- b) Morosidade na rotina de geração dos relatórios do SITAF pela SUREC, que demora dois dias para a sua finalização, e só realizada após o dia 10 de cada mês;
- c) Morosidade nos lançamentos por parte da SUCON, em razão do reduzido número de técnicos responsáveis pelos lançamentos, em decorrência do volume de aposentadorias sem a consequente recomposição do quadro de pessoal.

Consequência

Os saldos contábeis das contas de Dívida Ativa não representam fidedignamente os saldos reais (fenômenos econômicos) ao final de cada mês.

3.2. Operacional

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à natureza operacional.

3.2.1. Eficácia

3.2.1.1. Os resultados apurados para a taxa de recuperação dos valores inscritos em dívida ativa no primeiro semestre de 2020 apontam para uma realização da meta prevista para o exercício?

NÃO.

A meta M839 “*aumentar de 0,5% para 2% a taxa de recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa – PGDF*” está inserida no Plano Plurianual - PPA 2020-2023 e no Objetivo O223 - Sustentabilidade Fiscal - *Executar política de crescimento sustentável com resultados financeiros positivos, de forma a restabelecer o equilíbrio das finanças públicas e permitir a retomada do investimento do Estado*, do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados.

A execução do Objetivo O223 - Sustentabilidade Fiscal e do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados são de responsabilidade da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal-SEEC, conforme dispõe o PPA 2020-2023 aprovado pela Lei nº 6.490, de 29/01/2020.

Embora esteja inserida no Objetivo O223, de responsabilidade da SEEC, o acompanhamento da meta M839 é de responsabilidade da Procuradoria Geral do Distrito Federal, especificamente da Coordenação de Gestão Fiscal com apoio de Gerências e Diretorias que compõe a Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital (Documentos SEI 42628735 e 41820664).

Inicialmente verificou-se dissenso entre a descrição da meta e sua apuração pela PGDF e pela SEEC. Por um lado, a PGDF, que é responsável pelo acompanhamento da meta M839, considera no cálculo apenas a dívida ativa ajuizada com seus recebimentos/parcelamentos e por outro lado, a SEEC realiza o cálculo considerando o índice percentual de valores recuperados a partir de uma ação de cobrança extrajudicial, de acordo com a descrição da meta contida no PPA WEB (Documentos SEI 42628735 e 41820664).

No Sistema PPA WEB a meta M839 é descrita nos seguintes termos:

O Projeto Contribuinte Legal visa aumentar a arrecadação dos débitos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal, através de métodos de cobrança extrajudicial e da automatização dos serviços ofertados pela “PGDF” para permitir a solução de pendências fiscais. O incremento de recuperação de crédito (“IRC”) retrata o índice percentual de valores recuperados a partir de uma ação de cobrança extrajudicial. o “IRC” é apurado ao final do prazo conferido na medida de cobrança extrajudicial para pagamento.

Quanto à metodologia de cálculo utilizada para a apuração da meta M839, a Procuradoria Geral do Distrito Federal informou que se baseia nos números de arrecadação da situação “38” - débitos ajuizados, referindo-se exclusivamente a recuperação de dívida ativa após ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário, e também informou que a taxa de recuperação de valores inscritos em dívida ativa ajuizada alcançou os seguintes percentuais: 0,85% em 2015; 0,46% em 2016; 0,33% em 2017; 0,30% em 2018; e 0,30% em 2019 (Documento SEI 42628735).

Por outro lado, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal esclareceu que apura o índice que trata da recuperação da Dívida Ativa Administrativa, posto que a

recuperação da parte Judicializada incumbe à Procuradoria Geral do Distrito Federal, além disso informou que o índice médio de recuperação de cobrança apresentou os seguintes resultados: 30% em 2016; 6,54% em 2017; 6,14% em 2018; e 6,15% em 2019 (Documento SEI 40046103).

Dessa forma fica claro que a taxa apurada pela PGDF não coincide com o índice adotado pela SEEC, surgindo a necessidade, para fins de comparabilidade, acompanhamento e monitoramento, que:

1. A descrição da meta do PPA de "*aumentar de 0,5% para 2% a taxa de recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa – PGDF*" tenha relação com o que está disciplinado na descrição do índice do Sistema do Plano Plurianual - PPA WEB "*índice percentual de valores recuperados a partir de uma ação de cobrança extrajudicial*", ou que seja retificada tal descrição.

2. A apuração do índice reflita sua exata descrição; ou seja, caso se tratar de recuperação de dívida ativa ajuizada, deve refletir os valores apurados pela PGDF. No caso de tratar de recuperação de dívida ativa administrativa, deve refletir os valores apurados pela SEEC. E caso o índice trate de toda a dívida ativa, deve refletir os valores tanto da ajuizada quanto da administrativa, apurados pelas duas Unidades.

Além disso, visando monitorar o comportamento da recuperação da Dívida Ativa de forma geral, ou seja, para um panorama mais completo da situação, a descrição da meta e sua apuração devem refletir a recuperação tanto da Dívida Ativa Administrativa pela SEEC, quanto da Ajuizada pela PGDF.

Feitos os esclarecimentos com relação a diferenciação da taxa de recuperação da dívida ativa ajuizada e da dívida ativa administrativa, serão esclarecidos a seguir aspectos relacionados a apuração da dívida ativa ajuizada, que inclui a Dívida Ativa Tributária Ajuizada e a Dívida Ativa Não Tributária Ajuizada.

Sobre o melhor desempenho na recuperação da dívida ativa ajuizada nos anos de 2015 e 2016, a COGEF/PGDF esclarece que a arrecadação nesse período foi consideravelmente maior em razão do programa de regularização de débitos do Governo do Distrito Federal, instituído pela Lei Distrital nº 5.463/2015.

A COGEF/PGDF ainda esclarece que o aumento de 0,5% para 2% na recuperação da dívida ativa é uma meta contínua, de forma que depende da implementação de diversos projetos estratégicos para se chegar ao objetivo proposto. Sendo assim, essa Coordenação informa que não é possível definir de antemão percentuais para cada ano sem antes finalizar a implantação de soluções que buscam aumentar a eficiência da execução fiscal e da taxa de recuperação da dívida ativa ajuizada, tendo em vista que a maioria dos projetos em andamento não depende apenas da PGDF para ser finalizado (Documento SEI 42628735).

A PGDF estimou que, com a implementação de todos os projetos e soluções em andamento, a taxa de recuperação da dívida ativa tenha um aumento considerável até 2025, possivelmente chegando ao patamar de 2%, entretanto, as informações do Plano Estratégico do Distrito Federal-PDE serviram como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, se transformando assim em uma meta a ser atingida até 2023 (Documento SEI 42628735).

Os principais projetos/ações em andamento na PGDF para o aperfeiçoamento da cobrança judicial e aumento da taxa de recuperação da dívida ativa, estão sintetizados na tabela 4.

Tabela 4 - Projetos para o aperfeiçoamento da cobrança judicial e aumento da taxa de recuperação da dívida ativa

Projetos/ações	Descrição	Estágio de desenvolvimento (julho/2020)
Pesquisa IPEA – Custo da Execução Fiscal	A PGDF em trabalho conjunto com a SEEC, TJDF e IPEA busca realizar um estudo para identificar o custo unitário dos processos e do tempo médio da execução fiscal, para planejar e desenvolver ações e iniciativas que, com a devida e indispensável segurança jurídica, prevejam modelo de cobrança que possa reduzir o volume de ajuizamento de execuções de baixo valor, privilegiando a recuperação judicial de créditos de alto valor, gerando incremento na taxa de recuperação de crédito (tanto daqueles de menor montante, como os de valores mais substanciais, dada a especialidade da cobrança) e melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais públicos. Atualmente o processo de contratação do IPEA está em andamento e possui a previsão de contratação do pesquisador ainda no ano de 2020.	Contrato ainda não firmado.
	Considerando as previsões legislativas para o ajuizamento de execuções fiscais, em especial o patamar mínimo para a propositura da ação judicial de execução fiscal, a PGDF, em conjunto com o TJDF, vem estudando a possibilidade de extinção em massa dos	

Projetos/ações	Descrição	Estágio de desenvolvimento (julho/2020)
Tratativas para desjudicialização em massa de execuções fiscais	processos ajuizados de execução de dívidas que atualmente estão abaixo do patamar mínimo previsto da LC 904/2015 (consideradas de baixo valor). Ressalte-se que a extinção da execução fiscal não implica em desistência da cobrança desses créditos fiscal, pois, na realidade, nesses casos os esforços seriam dedicados à cobrança administrativa por meio de Protestos e acionamento/negativação por empresa de proteção de crédito que será contratada pela PGDF.	Projeto não implantado.
Contrato SERASA	No último ano a PGDF teve uma pioneira experiência com o SERASA no acionamento extrajudicial de devedores da dívida ativa. Foram remetidas 2.604.034 CDAs para cobrança, num total de 364.511 contribuintes, com valor total cobrado de R\$ 25,7 bilhões e valor médio de R\$ 9.894,16 por CDA. O retorno de arrecadação foi visivelmente superior ao não acionado/negativado pelo SERASA. Atualmente a Procuradoria está trabalhando para realizar um novo contrato com a entidade ou outra empresa de proteção ao crédito.	Contrato ainda não firmado.
Convênio TERRACAP alienação de imóveis	Esse convênio tem por objeto realizar a venda, pela TERRACAP, dos imóveis penhorados em ações de execução fiscal em trâmites na Vara de Execuções Fiscais do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, por meio de alienação por iniciativa particular, em atenção aos arts. 879 e seguintes, do Código de Processo Civil; ao art. 2º da Lei n. 5.861/72; ao art. 2º do Regimento Interno da TERRACAP; e ao art. 4º do Estatuto Social da TERRACAP. Essa Convenio permitirá que a alienação desses imóveis penhorados ocorra de modo mais rápido e como menor esforço do Distrito Federal.	Convênio ainda não firmado.
Projeto de Inteligência Artificial	Trata-se de um acordo de cooperação técnica entre o TJDFT e o DF, com o objetivo de otimizar o fluxo de trabalho referente à execução fiscal por meio da racionalização e automação dos processos de trabalho da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF e da Vara de Execução Fiscal – VEF/DF. Ressaltamos que em 08.06.2020 foi realizada Audiência Pública online, com participação ampla, especialmente da PGDF, TJDFT, FAP-DF, CNJ, para tratar do “Projeto Estratégico de Inteligência Artificial - Execução Fiscal”.	Projeto em andamento, não implantado.
	O objetivo específico do projeto consiste em criar um Portal Web e Aplicativo de celular que viabilize atendimento ao cidadão e gestão de pendências fiscais no âmbito da PGDF. Dentro da plataforma idealizada, o contribuinte poderia consultar todos os seus débitos de forma simples e fácil, bem como as informações dele decorrentes, e	

Projetos/ações	Descrição	Estágio de desenvolvimento (julho/2020)
Projeto Contribuinte Legal	de como está sendo cobrado (CEJUSC, protesto, Negativação Serasa, execução fiscal, etc). Além disso, será possível realizar pagamentos e parcelamentos, bem como abrir requerimentos administrativos.	Aplicativo APP desenvolvido, sem, contudo, conter informações de cobranças.
Novo Refis	Existe a previsão na lei orçamentária de 2020 do envio de um projeto de lei para a instituição de novo REFIS, com descontos inclusive no valor principal do débito, baseados na aprovação do Convênio nº 155, de 10 de outubro de 2019, do CONFAZ. Consoante constava da Mensagem nº 123/2020-GAG, de 6.4.2020, do Governador do DF, em relação ao ICMS, o impacto da renúncia entre 2020 a 2029 equivaleria a R\$ 1.755.074.834,24 e a expectativa de receita seria de R\$ 695.810.877,40, sendo R\$ 326.370.776,06 em 2020. Como haveria renúncia de tributos, conseqüentemente o estoque da dívida seria reduzido. Além disso, haveria incremento de receita. No entanto, o Projeto de Lei Complementar nº 40/2020 foi rejeitado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. A PGDF não tem conhecimento se um novo projeto será remetido.	PLC nº 40/2020 para instituição de novo REFIS foi rejeitado pela CLDF
Criação da Vara do ICMS	O Governador do DF tenta, junto ao TJDF, a criação de uma nova Vara de Execuções Fiscais, a qual focará exclusivamente na cobrança dos créditos de ICMS. Tal medida, na visão da PGDF, resultará em maior rapidez na tramitação dos processos de cobrança daquele tributo, que respondem por 74% da dívida ativa ajuizada e correspondem a apenas 10% do estoque de execuções fiscais.	Vara do ICMS não foi criada
Protestos em Massa	Em agosto de 2019, a PGDF passou a utilizar a ferramenta do SAJ-Fiscal para acompanhamento judicial das execuções fiscais. Tal ferramenta foi contratada para também possibilitar o encaminhamento em massa de CDAs para protesto. Embora tenha experimentando dificuldades de conexão entre o SAJ e o SITAF, a PGDF espera que esses problemas técnicos sejam em breve solucionados e prevê a possibilidade de elevar o número de protestos mensais de CDAs ajuizadas de 3.500 para 50.000.	Problemas técnicos com a conexão entre o SAJ e o SITAF, sem previsão de prazo para solução

Fonte: Documento SEI nº 42628735.

São objetivos específicos do Projeto Estratégico de Inteligência Artificial - Execução Fiscal:

- a leitura de peças jurídicas para a identificação de fases processuais, comparação de dados para a tomada de decisão e automatização de atividades repetitivas;
- automatização de geração de petições jurídica nas execuções fiscais nos sistemas da PGDF através de API (*Application programming interface*); e
- integração das aplicações tecnológicas nos sistemas automatizados da Vara de Execuções Fiscais/TJDFT, para sugestão de pronunciamentos judiciais sequenciais às manifestações repetitivas da PGFAZ/PGDF.

Tais projetos/ações em andamento na PGDF visam elevar o nível de eficiência na recuperação do crédito tributário e não tributário do Distrito Federal, considerando-se o diagnóstico e análise da realidade que se quer modificar (Documento SEI nº 41117329), a saber:

- força de trabalho e estrutura operacional da PGDF insuficientes para a efetuar a cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em dívida ativa do Distrito Federal que, atualmente, chega ao importe de R\$ 33 bilhões;
- processo judicial de execução fiscal com alta Taxa de Congestionamento (95%, segundo dados do CNJ relativos a 2018) e maior tempo de duração perante o Judiciário (tempo médio para o processo ser baixado na Justiça de 8 anos e 5 meses), o que demanda o direcionamento permanente e de elevado quantitativo de servidores públicos para atuação em processos com baixa resolutividade e alto custo ao erário (cada execução fiscal custa ao Judiciário Federal, em média, R\$ 5.260,34, em valores de 2011; se atualizado, tal montante ultrapassa R\$ 8.000,00);
- obsolescência de recursos computacionais e soluções tecnológicas da PGDF.

Considerando que a maioria dos projetos para o aperfeiçoamento da cobrança judicial e aumento da taxa de recuperação da dívida ativa não foram implementados, ou inexistem contratos ou convênios firmados, fica evidente que esses projetos aumentariam o nível de eficiência e, portanto, devem ser mantidos e concluídos.

Nesse sentido, há a necessidade de a PGDF estabelecer cronograma de implementação para tais projetos estratégicos, com articulação com os outros atores envolvidos para definição de etapas e responsáveis pela execução, de modo a alcançar o atingimento da meta até o final do PPA.

Feitas essas considerações, verifica-se uma tendência de não atingimento da meta no exercício de 2020. Nesse sentido a COGEF/PGDF esclarece algumas limitações enfrentadas devido ao surgimento da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, pois além de suspender a

cobrança judicial por um período, a pandemia criou uma crise econômica no Distrito Federal com fechamento de estabelecimentos e, conseqüentemente, na redução da arrecadação, bem como atrasou a implementação de diversas iniciativas da PGDF para o aperfeiçoamento da dívida ativa. Outra dificuldade enfrentada foi o anúncio antecipado do REFIS que desestimulou os devedores a realizarem o pagamento durante todo o ano de 2020, para aguardarem a lei com condições mais benéficas. Mais recentemente, houve a não aprovação do projeto pela Câmara Legislativa do Distrito Federal-CLDF (Documento SEI 42628735).

Além dessas fragilidades quanto aos aspectos qualitativos referentes à meta, a seguir serão tratados os aspectos quantitativos.

Apresentam-se os resultados apurados da taxa de recuperação dos valores inscritos em dívida ativa (Coluna C) no período de 2010 a 2019, com valores acumulados de janeiro a dezembro nas contas contábeis 121111501- Dívida Ativa Tributária Ajuizada somados aos valores da conta 121111701- Dívida Ativa Não Tributária Ajuizada, perfazendo o Saldo (Coluna A), bem como os valores da conta 952312105 - Dívida Ativa Tributária Ajuizada – Baixa somados aos da conta 952312405 - Dívida Ativa Não Tributária Ajuizada – Baixa, identificadas na tabela 5 por Saldo (Coluna A) e por Arrecadação (Coluna B), respectivamente.

Tabela 5 - Resultados anuais apurados de saldo e de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada, 2010 a 2019. R\$ 1,00

ANO	Saldo (A)	Arrecadação (B)	Taxa de Recuperação (C) = (B) / (A)
2010	7.541.779.712,60	27.240.864,41	0,361%
2011	8.951.288.161,04	45.970.578,02	0,514%
2012	10.996.414.792,95	165.027.085,61	1,501%
2013	12.909.773.539,75	356.020.428,16	2,758%
2014	15.699.083.277,27	212.946.091,18	1,356%
2015	18.688.202.455,99	206.066.743,88	1,103%
2016	21.979.460.500,42	368.665.701,39	1,677%
2017	25.908.204.787,59	181.002.317,39	0,699%
2018	30.688.481.190,34	155.592.010,57	0,507%
2019	32.585.215.955,50	99.635.283,89	0,306%

Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados coletados de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020. Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001.

Nesse período de 2010 a 2019 verifica-se um declínio nos percentuais de recuperação de dívida ativa ajuizada, conforme se vê na figura 7.

Figura 7 - Taxas anuais de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada, 2010 a 2019. R\$ 1,00



Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados coletados de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020. Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001.

No exercício de 2020 verifica-se que os percentuais parciais apurados entre os meses de janeiro a julho são inferiores aos do exercício 2019, tabela 6 e figura 8, indicando uma tendência ao não atingimento do percentual 0,306% de 2019, tampouco ao percentual-base da meta de 0,5%.

Os resultados apurados pela equipe de auditoria para a meta apontam para o não atingimento do percentual de 0,5%, muito menos para 2% de recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa, conforme metodologia adotada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal-PGDF.

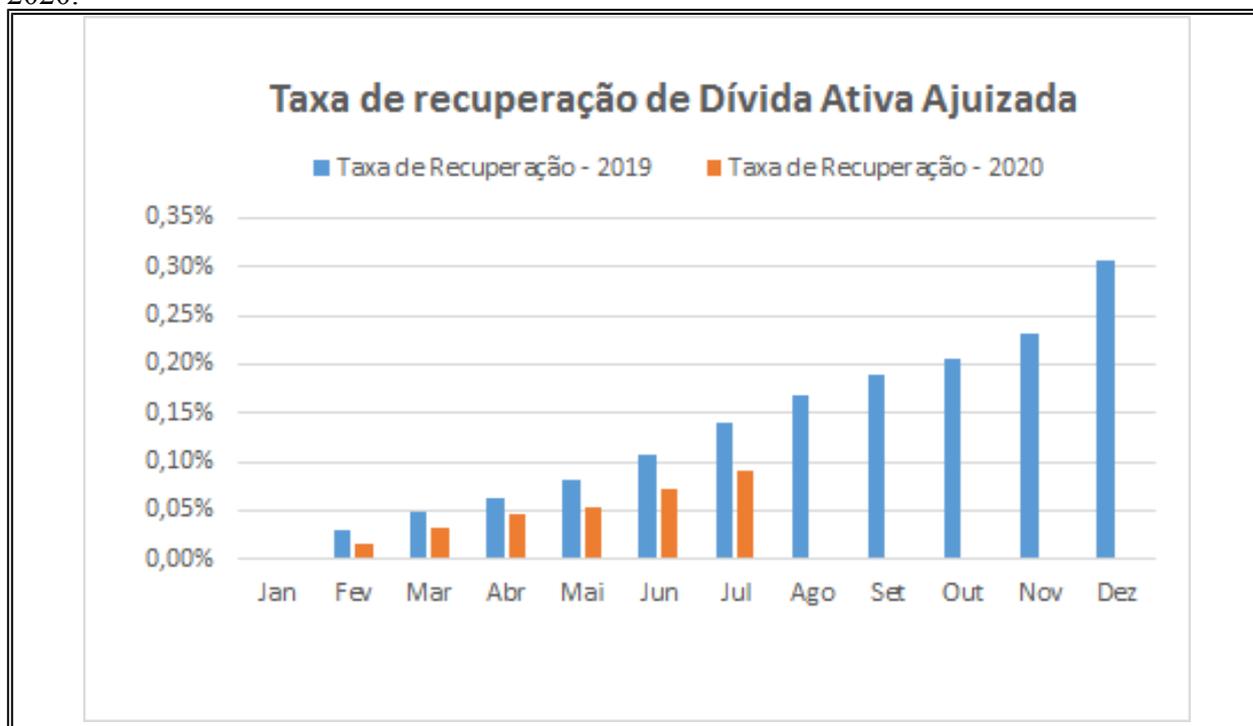
Tabela 6 - Resultados mensais apurados de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada, 2019 e 2020. R\$ 1,00

Meses	Taxa de Recuperação - 2019	Taxa de Recuperação - 2020
Janeiro	0,000%	0,000%
Fevereiro	0,029%	0,016%

Meses	Taxa de Recuperação - 2019	Taxa de Recuperação - 2020
Março	0,048%	0,031%
Abril	0,063%	0,046%
Mai	0,082%	0,054%
Junho	0,107%	0,072%
Julho	0,139%	0,091%
Agosto	0,168%	--
Setembro	0,189%	--
Outubro	0,206%	--
Novembro	0,232%	--
Dezembro	0,306%	--

Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados coletados de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020. Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001.

Figura 8 - Comparação das Taxas mensais de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada, 2019 e 2020.



Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados coletados de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020. Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001.

Por fim, considerando que as estimativas iniciais eram possivelmente chegar ao patamar de 2% até 2025, se todas as soluções estivessem implantadas, e que esse prazo foi reduzido para 2023 na elaboração do Plano Plurianual 2020-2023; considerando a falta de cronograma de conclusão de projetos estratégicos para cumprimento da meta; considerando as demais falhas apontadas nos parágrafos anteriores; e considerando os eventuais impactos econômicos ocasionados pela pandemia da COVID-19, depreende-se que não será possível alcançar a meta estabelecida.

Manifestação do(s) gestor(es)

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal apresentou manifestações mediante o Ofício Nº 1035/2020 - PGDF/GAB, de 21/10/2020 (49371351), consubstanciadas no Despacho - PGDF/PGFAZ/ADJUNTO (49223434), de 19/10/2020, a saber:

Em atenção ao Informativo de Ação de Controle Nº 01/2020 - DAGEF/CODAG/SUBCI /CGDF, venho prestar informações acerca das recomendações formuladas pelos auditores e o faço iniciando que a META 839 prevista no PPA - 2020/2023 demonstra que todas as iniciativas e projetos têm previsão de completa implementação até o ano de 2023.

Saliente-se ainda a atipicidade do ano de 2020, em decorrência das medidas de isolamento por conta do COVID-19, o que ocasionou a desaceleração da economia, gerando maior dificuldade na regularização dos créditos fiscais. Outro fator que deve ser considerado também na queda da recuperação fiscal da dívida ativa no DF foi a promulgação da Lei Complementar nº 943, de 16 de abril de 2018, que adotou a correção monetária pela taxa SELIC para os débitos fiscais do DF. Essa taxa SELIC que era de 14% em outubro de 2015 foi reduzida para 2% ao ano, em outubro de 2020, o que é um fator que desfavorece a recuperação fiscal da dívida ativa, na medida em que os devedores deixam de se regularizar com a Fazenda Pública para se financiarem com esses valores, por possuírem taxas mais baixas que as bancárias. A par desses problemas externos, entendemos ser necessário a segmentação dos devedores, de modo a classificar de acordo com a possibilidade de recuperação do crédito fiscal, iniciativa que já está em desenvolvimento pela Secretária de Economia. Por essa razão, a PGDF instaurou o Processo SEI 00020-00034886/2020-72 para conhecer a solução contratada pela SEEC/DF e verificar se atende à demanda desta Casa Jurídica, evitando-se a duplicidade de contratações, uma vez que antes de chegar ao conhecimento da PGDF sobre o contrato realizado pela SEEC, já existia internamente o planejamento de contratar tal solução.

Por outro lado, ainda que a Procuradoria exerça uma cobrança exaustiva, haverá créditos sem chances mínimas de recuperação, razão pela qual se deve segregá-los dos denominados recuperáveis para fins de aumento na eficiência e economia de recursos governamentais, sob pena de perda da métrica correta para fins de avaliação da política de cobrança.

Ademais, os projetos e soluções para melhorar a eficiência da cobrança da dívida ativa são indispensáveis para atingir a META 839, e para conhecimento cito a seguir o atual andamento dos projetos e soluções bem como o plano de ação proposto:

Projetos/ações	Cronograma de implementação	Plano de ação
1. Pesquisa IPEA – Custo da Execução Fiscal	O processo está em fase final de contratação pela SEEC (vide SEI 00020-00005713/2020-47). O consultor contratado terá o prazo de 210 (duzentos e dez) dias para apresentar o estudo sobre o custo da execução fiscal. Estimativa: abril/2021	De posse do estudo realizada de acordo com a metodologia do IPEA, a PGDF proporá a criação de grupo de trabalho em conjunto com a Secretaria de Economia para alteração da legislação com vistas a racionalizar a cobrança judicial e administrativa.
2. Tratativas para desjudicialização em massa de execuções fiscais	A solução de desjudicialização está em fase de testes na Procuradoria, de modo a gerar com confiabilidade lista de processos aptos à serem extintos (vide SEI 00020-00017560/2020-81), a qual incidirá nessa fase para os débitos que se encontram nos limites previstos na LC 904/2015. Paralelamente a solução de desjudicialização, a Procuradoria está trabalhando para concluir a contratação do serviço de negativação e por em funcionamento o projeto de Protestos em Massa, por meio do SAJ, de modo a garantir que não haja prejuízos ao Distrito Federal. Desta forma, ainda que haja a desistência da cobrança judicial a Procuradoria irá buscar o adimplemento do crédito de forma mais eficiente por meio da cobrança administrativa, seja por meio da negativação ou pelo Protesto extrajudicial.	A PGDF já está preparando listas para pedido de extinção, contudo, por zelo, estamos encaminhando para cobrança administrativa os processos que estão sendo objeto de desistência seguindo os patamares da LC 904/2015.
3. Contrato Negativação	Em fase de planejamento de contratação (vide SEI 00020-00021847/2020-13), a qual está a cargo da SEGER.	Aliado ao projeto de Protesto extrajudicial em Massa, o serviço de negativação de devedores vai impulsionar a cobrança administrativa e permitir a desjudicialização de execuções fiscais com segurança, sem que haja qualquer prejuízo para a arrecadação ou ao Distrito Federal.
	Convênio já foi assinado e publicado no DODE Nº 138 de 24/07/2019 (vide SEI	Por meio do convênio assinado com a Terracap, a Procuradoria juntamente com a Vara de Execuções Fiscais poderá realizar a alienação de bens imóveis penhorados de forma mais

Projetos/ações	Cronograma de implementação	Plano de ação
4. Convenio TERRACAP alienação de imóveis	00020-00010073/2018-72), mas ainda precisa ser operacionalizado pela Vara de Execuções Fiscais.	eficiente e ágil, possibilitando aumentar a recuperação principalmente de débitos ajuizados decorrentes de IPTU e TLP.
5. Projeto de Inteligência Artificial	O Edital de chamamento público já foi publicado no DODF N° 197, de 16/10/2020 (vide SEI 00020-00029336/2019-06) No Edital, especificamente no item 9 existe o cronograma da seleção. Em relação a entrega do projeto, frisa-se que dependerá da proposta contratada após o término da seleção.	A expectativa da PGDF é que, com a tecnologia da inteligência artificial, o processo de execução fiscal ganhe agilidade, o que conseqüentemente aumentará a arrecadação.
6. Projeto Contribuinte Legal	O processo está em fase final de contratação (vide SEI 00020-00018157/2020-79). Estimativa: março/2021	O projeto deixará a carta de serviço da PGDF online, o que facilitará o acesso à informação ao cidadão e contribuirá com incremento na recuperação da dívida ativa.
7. Novo Refis	A Procuradoria não possui cronograma para este tema, tendo em vista que por se tratar de Projeto de Lei depende da agenda da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Saliente-se que foi apresentado, durante a auditoria, novo Projeto de Refiz, PL 58/2020.	O novo REFIS será um excelente atrativo para as empresas realizarem a sua regularização e conseqüentemente aumentar os patamares de recuperação da dívida ativa, especialmente a judicializada.
8. Criação da Vara de Execuções Especializada - ICMS	As tratativas com o Tribunal de Justiça do DF já estão em andamento (vide SEI 00020-00038654/2019-50), entretanto por depender da agenda do TJDF, ainda não há	A importância de uma vara especializada na cobrança de ICMS se justifica quando analisamos os dados da dívida ativa ajuizada. Nesse sentido, ressalta-se que o ICMS é o imposto de maior peso na dívida ativa ajuizada do Distrito Federal, equivalendo a aproximadamente R\$ 16 bilhões, ou seja, 74% do que é cobrado na VEF. O Distrito Federal busca o adimplemento forçado desse elevado montante em pouco mais de 22 mil execuções fiscais, o que corresponde a 8,5% do universo dos processos em tramitação na VEF. Objetivando dar maior efetividade na cobrança judicial e elevar a recuperação da dívida ativa ajuizada, busca-se junto ao TJDF a criação de uma Vara especializada. Atualmente a VEF possui uma alta taxa de congestionamento, a título de

Projetos/ações	Cronograma de implementação	Plano de ação
	estimativas para a implantação da Vara especializada.	<p>exemplo em 2018 o CNJ identificou que a VEF/DF possui uma taxa de congestionamento de 87%, ou seja os processos de maior valor e estratégicos são pulverizados no enorme estoque da vara de execuções e recebem a mesma prioridade que execuções de pequeno valor e baixa recuperação.</p> <p>Com a implementação da Vara de ICMS, a cobrança será mais eficiente e poderá ser realizadas análises mais complexas para a recuperação do crédito fiscal, seja pelo reconhecimento de Grupo Econômico ou por medidas especializadas de cobrança em face de grandes devedores.</p>
9. Protestos em Massa	<p>A procuradoria já realizou a abertura da demanda junto a empresa Softplan responsável pelo fornecimento e gestão do sistema SAJ, que realizara a comunicação entre a base de dados do SITAF (dívida ativa) e o serviço de Protestos.</p> <p>Atualmente a Procuradoria está aguardando os ajustes necessários no sistema para comportar o envio em massa de débitos para Protesto extrajudicial.</p>	<p>Aliado ao serviço de negativação, o projeto de Protestos em Massa vai impulsionar a cobrança administrativa e permitir a desjudicialização de execuções fiscais com segurança, sem que haja qualquer prejuízo para a arrecadação ou ao Distrito Federal.</p>
10. Estrutura funcional	<p>A prova do concurso público para servidor da PGDF estava agendada para ocorrer no mês de março, mas foi cancelada por conta das medidas restritivas da pandemia do COVID-19. Ademais, a PGDF já foi autorizada a realizar concurso para provimento do cargo de Procurador, o que deve ocorrer ao longo do ano de 2021.</p>	<p>Com o incremento da força de trabalho espera-se recompor os quadros deficitários da PGDF, com consequente impacto na recuperação da dívida ativa.</p>

Em atenção ao presente apontamento de auditoria, a SEEC respondeu (49372250):

R.6)

O exercício 2020 tem sido totalmente atípico sob a ótica da cobrança, especialmente em razão da crise econômica e social criada pela Pandemia da COVID -19. Assim, a meta deverá ser reavaliada."

"Com o advento da Lei Complementar 959/2019, a CBRAT inseriu no planejamento o desenho de ações de cobrança e gestão da dívida. Tais medidas dependem de

adaptações no sistema de cobrança que deverá ser ampliado para acomodar um módulo de gestão da dívida ativa. Logo que iniciarmos a execução dessas ações por via sistema será possível a avaliação efetiva de cada ação e os seus resultados. Com isso, a elaboração de metas objetivas será uma realidade, o que deverá levar de um a dois exercícios."

Análise da manifestação do(s) gestor(es)

As manifestações da PGDF e da SEEC corroboram as constatações e recomendações apresentadas por meio do IAC. Conquanto a META 839 prevista no PPA - 2020 /2023 demonstre que todas as iniciativas e projetos têm previsão de completa implementação até o ano de 2023, a situação atípica vivenciada no ano de 2020 em virtude da pandemia da COVID-19, somada às demais constatações apresentadas neste relatório, demonstram um cenário de difícil alcance da meta estabelecida.

No que se refere ao atual andamento dos projetos e soluções, bem como o plano de ação proposto apresentado pela PGDF, fica demonstrado que há mobilização no sentido de atendimento da recomendação **R.2**, restando a definição de cronograma para as ações sob sua responsabilidade, bem como de cronograma esperado para a consecução dos projetos, a ser acordado junto com os atores envolvidos, considerando a dependência de ações externas à PGDF. Além da reavaliação da meta de recuperação da dívida ativa ajuizada, de sua fixação anual e descrição precisa.

Em relação à manifestação da SEEC, destaca-se a necessidade de inclusão de meta para recuperação da dívida ativa administrativa nos instrumentos de planejamento governamental.

Assim, considerando que as informações apresentadas não foram suficientes para ilidir as constatações apresentadas, ficam as mesmas mantidas, bem como ficam mantidas as respectivas recomendações.

Causa

- a) Força de trabalho e estrutura operacional da PGDF insuficientes para a efetuar a cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em dívida ativa.
- b) Processo judicial de execução fiscal com alta Taxa de Congestionamento (95%, segundo dados do CNJ relativos a 2018).

- c) Anúncio antecipado do REFIS, que desestimulou os devedores a realizarem o pagamento durante todo o ano de 2020 para aguardarem a lei com condições mais benéficas.
- d) Não aprovação pela CLDF do Projeto de Lei Complementar nº. 40/2020, que instituiria o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal – REFIS DF 2020, entre outras providências.
- e) Interferência da pandemia de COVID-19, com os seguintes efeitos negativos para a recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa:
 - 1) Atraso na implementação de diversas iniciativas da PGDF para o aperfeiçoamento da recuperação de créditos de dívida ativa.
 - 2) Suspensão da cobrança judicial, por um período em 2020.
 - 3) Crise econômica no Distrito Federal, ocasionando fechamento de estabelecimentos comerciais e redução da arrecadação.

3.2.2. Eficiência

3.2.2.1. Há mecanismos de controle, no âmbito das unidades que fazem a gestão da dívida ativa, que permitam a máxima e eficiente recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa?

NÃO.

Considera-se como mecanismo de controle todo elemento que tenha a qualidade de mitigar eventuais impactos na ocorrência de riscos negativos ou reduzir a sua probabilidade de ocorrência; ou potencializar o sucesso de riscos positivos ou aumentar a probabilidade de sua ocorrência (processo, política, dispositivo, prática, norma, manual, sistema, etc).

Já o princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade (ISSAI 31000, 2016).

Além disso, o princípio da eficiência possui status constitucional no âmbito da Administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte [...]

Logo, a aplicação de mecanismos de controle elimina ou reduz ameaças a um nível aceitável (ISSAI 31000/2016), ou contribuem para potencializar o sucesso no alcance dos objetivos, respeitando o princípio da eficiência.

Nesse contexto observou-se as seguintes situações que podem ser aprimoradas com vistas a alcançar maior eficiência administrativa na gestão da Dívida Ativa do Distrito Federal.

Não existem manuais que descrevam ou padronizem os procedimentos que fazem parte do processo de gestão da Dívida Ativa, exceto o manual de procedimentos para operacionalização da inscrição e alteração da dívida ativa elaborado pela NUDAT, conforme Despacho - SEEC/SUREC/CBRAT (SEI 42940327). Importante destacar a relevância de manuais e cartilhas para que o fluxo do processo ocorra da melhor forma possível e com maior eficiência, em especial para se reduzam as possibilidades de erros na operacionalização de sistemas, em lançamentos manuais, etc.

Além disso, verificou-se ausência de estudo que mapeie as ações mais eficientes de recuperação de créditos, conforme evidenciado no Despacho - SEEC/SEF/SUREC/CBRAT (SEI [44188413](#)):

Ainda não há rotina implementada para avaliar cada tipo de cobrança. Tal ferramenta está em processo de construção no sistema de cobrança e depende de nova contratação para desenvolvimento dos controles, com a identificação do arrecadador utilizado (Sic) e a avaliação por sistemática própria que possibilite a identificação de qual meio de cobrança teve maior interferência.

Ou seja, o fato de não haver estudo, não quer dizer que os atores não conheçam esses dados, entretanto, não há um estudo que mostre a relação entre a execução de uma ação de cobrança e seu retorno em termos de arrecadação. Exemplificando, algumas questões podem ser feitas: “qual é a ação que se implantada, traz o maior retorno em termos de recuperação de créditos?”; Em quanto aumenta a taxa de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa caso seja realizado protesto em cartório de títulos dos débitos dos devedores?”; “Cobrança administrativa é mais eficiente que a judicial?”.

A realização de estudo estruturado, formal, estatístico, utilizando o conhecimento dos servidores e os dados históricos poderá conferir eficiência às ações de cobrança, isto é, com menor custo de implantação de atividade de cobrança, poderá obter maior recuperação dos créditos de dívida ativa. Além disso poderá oferecer subsídios mais precisos para a tomada de decisões pelo gestor, possibilitando aumento da arrecadação e conseqüente aumento da taxa de recuperação da dívida ativa. Ou seja, haveria maior alinhamento com o princípio constitucional da eficiência, como um controle direcionado aos resultados.

Outro ponto relacionado à eficiência, é a ausência de definição de prazos para que, após constituído o crédito nas unidades orgânicas do DF, este seja enviado à SEEC para que seja inscrito em dívida ativa. Em que pese o Decreto n.º 38.157/2017 disciplinar o controle administrativo dos processos e seus requisitos para envio à SEEC, o referido decreto não estabelece prazos para que os órgãos em que se originaram os créditos enviem esses créditos para a inscrição em dívida ativa. É imprescindível para a eficiência da inscrição e efetiva cobrança que o crédito seja encaminhado no menor prazo possível para a SEEC para a efetivação da inscrição.

A ausência de prazos leva à possível morosidade no envio, o que pode culminar no envio tardio, aumentando assim a possibilidade de prescrição dos créditos.

Questionada sobre essa situação, a Coordenação de Cobrança Tributária/SUREC /SEEC informou (SEI 44188413) que existem os seguintes prazos, transcritos abaixo, mas sem informar a norma em que eles foram definidos:

Resposta: Os prazos são:

RITO ESPECIAL - ICMS e ISS - 120 dias, no mínimo.

IPTU/TLP e IPVA - anualmente. No exercício seguinte ao vencimento.

ITBI, ITCD - anualmente. No exercício seguinte ao vencimento.

De acordo com a informação acima, os prazos existem somente para os créditos de natureza tributária cuja origem é a própria SEEC, entretanto, para os créditos de origem em outras secretarias e demais órgãos do governo do Distrito Federal, não existem prazos, aumentando a possibilidade de prescrição de créditos do Distrito Federal.

Em outro ponto também relacionado à eficiência, verificou-se haver competências comuns entre a SEEC e a PGDF, no que diz respeito a cobrança administrativa. Tais competências, porém não são regulamentadas e carecem de detalhamento de atribuições. A Lei

Complementar nº 4 de 1994 foi alterada pela Lei Complementar nº 904/2015, e seu art. 42 passou a prever competência da cobrança administrativa tanto para a SEEC quanto para a PGDF, conforme segue:

Art. 42. O crédito inscrito em dívida ativa é cobrado:

- I - em procedimento extrajudicial, **concomitantemente** pelo órgão competente para a administração tributária e pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal;
- II - em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal.

Observando a norma acima, percebe-se que tanto a SEEC quanto a PGDF possuem competência para cobrança administrativa. Frisa-se que não há detalhamento da divisão de atribuições na cobrança administrativa da SEEC e da PGDF. Não há ato normativo que regule o que cada instituição deverá fazer no âmbito da cobrança administrativa. A ausência de definição legal e detalhamento das atribuições é uma ineficiência que pode levar a possíveis retrabalhos.

Cumprido informar que foi criado um grupo de trabalho, por meio da Portaria Conjunta nº 03, de 22/06/2020, firmada entre SEEC e PGDF, publicada em 13/07/2020, com vistas a:

[...] elaborar Portaria Conjunta para edição de ato normativo regulamentar que discipline as atribuições de cobrança administrativa da dívida ativa, as alterações das CDA's no sistema SITAF, bem como a tramitação de documentos entre os órgãos.

Essa portaria prevê a apresentação de ato normativo regulamentador no prazo de 30 dias a partir da publicação, que se deu no dia 13/07/2020, prorrogáveis por igual período. Logo, é possível utilizar o ato normativo regulamentar que discipline as atribuições de cobrança administrativa para definir a atuação de cada um dos órgãos em relação a essa competência comum.

Nesse mesmo contexto de falta de regulamentação e definição precisa de atribuições no processo de gestão da dívida ativa do Distrito Federal, destaca-se que a **Lei Complementar nº 395/2001**, no art. 4º, inc. VIII, prevê que a **inscrição** em Dívida Ativa é competência da PGDF. Verificou-se ainda que o **Decreto nº 22.789/2002**, art. 4º, inciso VIII, ratifica que a inscrição da dívida ativa tributária e não tributária é de competência da PGDF.

LC 395/2001

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

VIII – inscrever a dívida ativa tributária e não tributária, em data a ser definida pelo Poder Executivo;

Decreto nº 22.789/2002

Art. 4º. Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

VIII – inscrever a dívida ativa tributária e não tributária, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo;

Entretanto, a unidade que de fato realiza a inscrição quase em sua totalidade no âmbito do DF é a SEEC, conforme evidenciado nos despachos da SEEC (SEI 44188413) e da PGDF (SEI 44593888). A SEEC também possui área responsável pela inscrição de dívida ativa, conforme **Decreto nº 35.565/2014**, art. 29, de acordo com transcrição abaixo:

Decreto 35.565/2014 (Regimento Interno da então SEF, atual SEEC):

Art. 29. À Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa, unidade orgânica de execução, diretamente subordinado à Coordenação de Cadastro e Lançamentos Tributários, compete:

[...]

III - **gerenciar o processo de inscrição e controle de débitos em Dívida Ativa;**

[...]

Art. 31. Ao Núcleo de Gestão do Cadastro da Dívida Ativa, unidade orgânica de execução, diretamente subordinado à Gerência de Controle da Arrecadação e do Cadastro da Dívida Ativa, compete:

I - **gerenciar e inscrever** em Dívida Ativa os débitos não pagos no âmbito da fazenda pública do Distrito Federal, cuja atribuição de inscrição não seja de outras unidades;

[...]

Verificou-se que não há norma que estabeleça quais são os critérios para definir quem realiza a inscrição. Questionada sobre esse quesito, a SEEC respondeu (SEI 44188413):

Desde a Lei Complementar 395/2001, a SEEC executa as atividades de inscrição dos créditos em dívida ativa, posto que não houve a edição do decreto regulamentador previsto no inciso VIII do artigo 4º da mesma lei.

Já a PGDF manifestou-se da seguinte maneira (SEI 44877650):

Como regra, a inscrição em dívida ativa de débitos tributários e não tributários é realizada pela Secretaria de Economia.

Contudo, excepcionalmente, para dar maior agilidade na inscrição, a Procuradoria-Geral do DF realiza inscrição em dívida ativa em duas situações:

i) para afastar o risco de prescrição do débito,

- ii) para complementar o valor consolidado por devedor para fins de ajuizamento de processo de execução fiscal.

Dessa forma, em regra, a SEEC realiza a maior parte das inscrições enquanto a PGDF tem papel subsidiário no que diz respeito às inscrições. Embora seja possível definir quem executa as inscrições na prática, a falta de norma definidora gera insegurança jurídica para os atores, além de dificultar implantação de possíveis melhorias no processo de inscrição.

Outro ponto verificado é que nos casos dos créditos que se tornaram dívida ativa de origem tributária, cujo lançamento, cobrança e arrecadação é de competência da SEEC (*ICMS e ISS, IPTU/TLP e IPVA ITBI, ITCID*) verificou-se uma falha de controle caracterizada pela ausência de segregação de funções. Acontece que a SEEC, por meio da Subsecretaria da Receita, promove, como já informado, o lançamento, a cobrança, a arrecadação e, nos casos de os tributos não serem pagos, a mesma realiza a inscrição em dívida ativa, evidenciando a ausência de segregação de funções.

Questionou-se à PGDF sobre sua capacidade operacional para realização da inscrição dos créditos citados no parágrafo acima, e obtivemos a seguinte resposta por meio do Despacho PGDF/PGFAZ/COGEF (SEI 44877650):

Nesse cenário, em complemento ao informado no Despacho (44593888), esclareço que a Procuradoria-Geral do DF apenas realiza a inscrição em dívida ativa em duas situações, sendo elas:

- i) para afastar o risco de prescrição do crédito;
- ii) para complementar o valor consolidado por devedor para fins de ajuizamento de processo de execução fiscal.

Por oportuno, registro que, s.m.j, **devido a escassez de pessoal, a PGDF, no atual momento, possui condições operacionais de realizar a inscrição em dívida ativa somente nos casos mencionados, motivo pelo qual a inscrição dos créditos em dívida ativa, via de regra, permanece sendo realizada pela Secretária de Economia - SEEC/DF.**

Em resposta ao questionamento feito a respeito de controles existentes para prevenir a falta de segregação de função entre a SEEC e a PGDF, em relação a créditos que possuem origem, inscrição e cobrança administrativa pela SEEC, foi informado por meio do Despacho - SEEC/SEF/SUREC/CBRAT (SEI 44951239):

Os controles são definidos pelo acompanhamento no Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal - SITAF, mediante a utilização de registros de histórico da dívida ativa, código de lançamento e de situação. O fato de a Gestão do SITAF estar centralizada na SEEC possibilita certo controle das ações da PGDF que, na adoção de

medidas relevantes, precisa contatar a SEEC para o desenvolvimento. Exemplo disso, foi a ação de negativação de aproximadamente 400 mil devedores executada pela PGDF no exercício 2019, da qual a SEEC teve que participar para viabilizar os trabalhos técnicos, atendimento ao público.

Não obstante, o Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Conjunta nº 03/2020 - PGDF-SEEC, de 13/07/2020, tem a missão de redigir a minuta de ato normativo específico para disciplinar o exercício das atribuições de cobrança e gestão da Dívida Ativa Administrativa por parte desses dois órgãos.

Com isso, percebe-se que não há um movimento de distribuição da competência de inscrição em dívida ativa para a PGDF e que não existem controles específicos para tratar da ausência de segregação de função além da simples designação de competências a diferentes órgãos da estrutura da própria Subsecretaria da Receita para realizar o lançamento, a cobrança, a arrecadação e a inscrição em dívida ativa.

Em relação à eficiência da cobrança, considerando que os processos de cobrança de ICMS respondem por cerca de 74% da dívida ativa ajuizada e correspondem a apenas 10% do estoque de execuções fiscais, foi solicitada à SEEC informações sobre a existência de ações, providências e/ou controles adotados para potencializar a recuperação de créditos oriundos desse tributo na fase administrativa, antes de seu ajuizamento.

Em resposta, por meio do despacho (44951239), a SEEC informou o seguinte:

No ano de 2019, a SEEC participou da ação de negativação de mais de 400 mil devedores contratada junto à SERASA EXPERIAN pela PGDF, mediante o fornecimento de todo o suporte técnico no SITAF, como os registros de inclusão e baixa negativação e baixa de pagamento, tendo ainda fornecido a estrutura de atendimento das agências de atendimento da receita para tratamento das demandas resultantes.

No entanto, cabe-nos ressaltar que a CBRAT efetua a cobrança da Dívida Ativa, de forma periódica, mediante a elaboração ações dirigidas devedores mediante a emissão de cartas, notificações, e-mail, etc e tem as seguintes características:

- desenhadas para recuperação de débitos de pequeno a médio valor;
- número relevante de ações executadas;
- atinge principalmente devedores: pequenas e médias empresas;
- possui custo unitário baixo e médio por ação.

COBRANÇA ESPECIALIZADA

A SUREC criou, em setembro de 2019, a Gerência de Cobrança Especializada, unidade dedicada ao estudo e criação de ações de recuperação cujas medidas já possibilitaram o pagamento/parcelamento de mais de R\$ 52 milhões e revisão de aprox. de R\$ 40 milhões em débitos indevidos.

A GECON desenvolveu ainda propostas relevantes para o aprimoramento e instrumentalização da cobrança e combate à sonegação fiscal, são elas:

- Sistema Especial de Fiscalização e Arrecadação SEI 00040-00027267/2019-13;
- Arrolamento Administrativo -SEI 00040-00029363/2019-04
- Imputação de Responsabilidade Tributária - SEI 00040-00061496/2018-86

A ações da GECON estão normatizadas pela OS 131/2019 - SUREC e tem as seguintes características:

- desenhadas para grandes devedores;
- número reduzido de ações;
- essencialmente manual e analítica;
- atinge principalmente grandes devedores;
- possui custo unitário alto.

MEDIDAS IMPORTANTES PARA AUTOMATIZAÇÃO DA COBRANÇA MASSIVA

SISTEMA DE COBRANÇA - SICOB

Para desenvolvimento da cobrança massiva da Dívida Ativa a CBRAT elaborou termo de referência e DOD, constantes do SEI 00040-00001879/2020-10, que viabilizará a inserção da Dívida Ativa no Sistema de Cobrança - SICOB, com um módulo de gestão de ações de cobrança, que prevê:

- a automatização de medidas de cobrança, como mensagem, ligação telefônica, geração de lote de correspondência e/ou diligência fiscal, e-mail, sms e protesto;
- a emissão de relatórios com perfil da dívida para acompanhamento e gerenciamento.;
- sistemática de avaliação de resultado das ferramentas de cobrança;
- monitoramento de devedores com benefícios fiscais;
- monitoramento de devedores prestadores ou fornecedores do GDF

RATING DA DÍVIDA ATIVA

Com auxílio da Consultoria Elogroup a CBRAT está desenvolvendo uma sistemática de classificação da Dívida Ativa e dos devedores, designada RATING da Dívida, que atribuirá uma nota de A a D para cada um desses elementos. Essas informações otimizarão o processo de eleição da melhor ação de cobrança.

ENRIQUECIMENTO CONTÍNUO DO CADASTRO DE DEVEDORES

O processo de alimentação contínua do cadastro de devedores se baseia na criação de uma base única atualizada e enriquecida sistematicamente com dados disponibilizados

internamente e com parceiros como Receita Federal do Brasil. Com a inclusão da Dívida Ativa no SICOB toda a base de devedores alimentará automaticamente as ações de cobrança.

Contudo, tal resposta não vislumbra foco na recuperação dos créditos de ICMS na fase de cobrança administrativa, evitando sua evolução para a fase de cobrança ajuizada, de forma a buscar reverter a realidade de que a cobrança de ICMS responde por cerca 74% da dívida ativa ajuizada e corresponde a apenas 10% do estoque de execuções fiscais.

Ressalta-se ainda que a cobrança da dívida ativa junto à SERASA EXPERIAN pela PGDF não é mais realizada, em virtude do término da vigência contratual.

Ademais, constatou-se, a partir de dados extraídos do SIGGo, uma redução na taxa de recuperação dos créditos de Dívida Ativa, tanto Ajuizada como Não Ajuizada, especialmente a partir do ano de 2013, conforme pode ser observado na figura 7 e na tabela 5 já apresentadas, que apresentam os resultados anuais apurados de saldo e de recuperação de Dívida Ativa Ajuizada no período de 2010 a 2019, e na tabela 7 e na figura 9 apresentadas a seguir:

Tabela 7 - Resultados anuais apurados de saldo e de recuperação de Dívida Ativa Não Ajuizada, 2019 e 2020. R\$ 1,00

Ano	Saldo (A)	Arrecadação (B)	Taxa - C= (B/A)%
2010	835.744.110,76	99.389.808,51	11,892%
2011	639.436.727,25	106.451.036,45	16,648%
2012	910.539.214,64	171.110.287,16	18,792%
2013	952.538.586,67	178.157.613,65	18,703%
2014	762.474.416,65	111.787.521,78	14,661%
2015	2.013.032.405,68	204.159.706,56	10,142%
2016	4.342.604.604,12	224.527.333,69	5,170%
2017	4.011.504.760,11	150.832.667,22	3,760%
2018	2.170.403.060,92	170.473.816,55	7,854%
2019	3.558.275.388,69	196.367.266,32	5,519%

Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020.

Apresenta-se na figura a seguir a representação dos dados relativos às taxas anuais apuradas de recuperação de Dívida Ativa Não Ajuizada em relação ao saldo, referente ao período de 2010 a 2019.

Figura 9 - Taxas anuais apuradas de recuperação de Dívida Ativa Não Ajuizada em relação ao saldo, 2010 a 2019.



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, coleta de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020.

Em relação ao ano de 2020, os percentuais parciais apurados entre os meses de janeiro a julho são inferiores ao mesmo período do exercício de 2019, tanto da dívida ativa ajuizada (conforme demonstrado na tabela 6 e na figura 8 já apresentadas) quanto da dívida ativa não ajuizada, conforme a tabela 8 e figura 10 a seguir apresentadas.

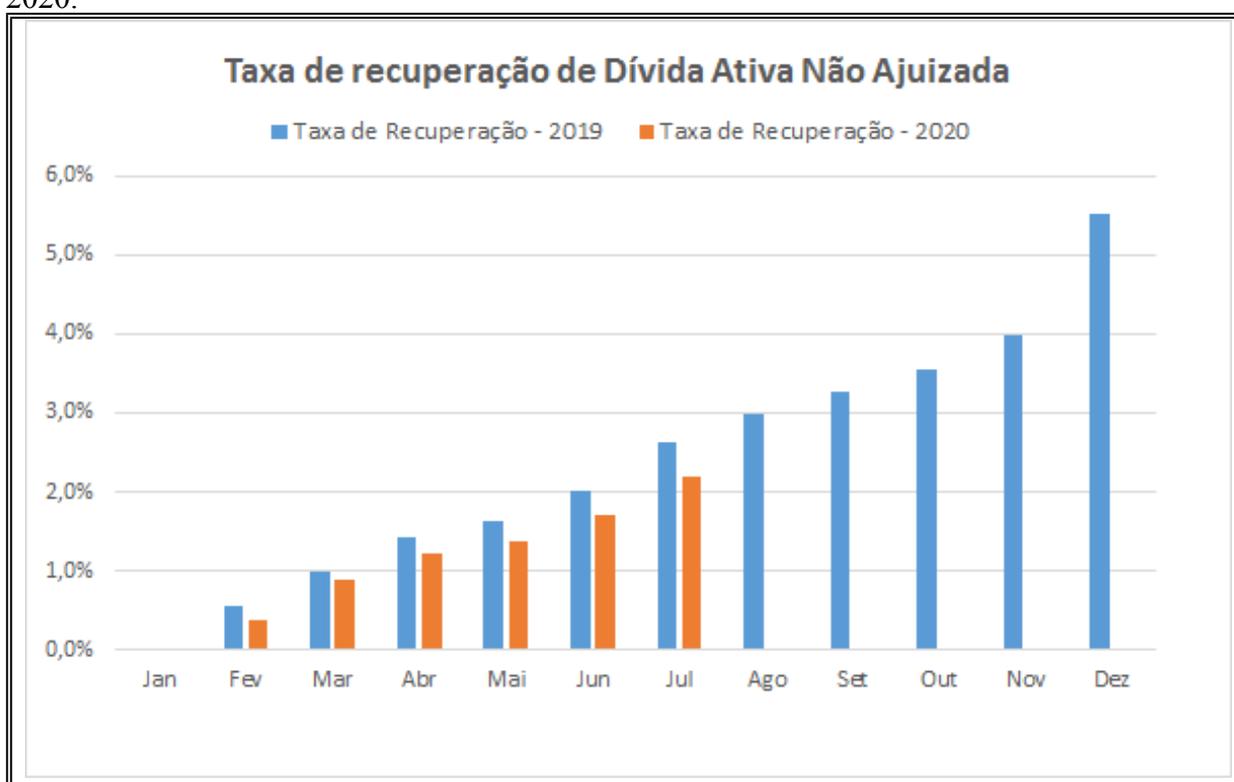
Tabela 8 - Taxas mensais apuradas de recuperação de Dívida Ativa Não Ajuizada, 2019 e 2020.

Meses	Taxa de Recuperação - 2019	Taxa de Recuperação - 2020
Janeiro	0,000%	0,000%
Fevereiro	0,557%	0,361%
Março	0,987%	0,883%
Abril	1,429%	1,210%
Mai	1,619%	1,360%
Junho	2,016%	1,712%
Julho	2,628%	2,196%
Agosto	2,978%	--

Meses	Taxa de Recuperação - 2019	Taxa de Recuperação - 2020
Setembro	3,279%	--
Outubro	3,542%	--
Novembro	3,995%	--
Dezembro	5,519%	--

Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, coleta de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020.

Figura 10 - Taxas mensais apuradas de recuperação de Dívida Ativa Não Ajuizada, 2019 e 2020.



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, coleta de dados em 27/07/2020 e 04/08/2020.

Logo, os dados estão indicando uma tendência a atingir percentual inferior a 0,306% de recuperação da Dívida Ativa Ajuizada e inferior a 5,519% de recuperação da Dívida Ativa Não Ajuizada; ou seja, com tendência a continuar evidenciando redução na taxa de recuperação dos créditos de Dívida Ativa também em 2020.

Analisando ainda os dados extraídos do sistema SIGGo, observou-se que, desde o ano de 2010 até o ano de 2019, houve aumento considerável no estoque da Dívida Ativa, que foi de R\$ 8,4 bilhões em 2010 até R\$ 36,1 bilhão em 2019. Este aumento, no entanto, não foi acompanhado por um aumento na recuperação da dívida ativa, que demonstrou oscilação durante o mesmo período, porém não um aumento efetivo, conforme pode ser identificado pela análise da tabela 9 e das figuras 11 e 12.

Tabela 9 - Resultados anuais de evolução do estoque e da recuperação da Dívida Ativa, 2010 a 2019. R\$ 1,00

ANO	Evolução da Dívida Ativa – DA		% de Evolução de estoque C = (A ano/A ano-1)	Incremento na Dívida Ativa – DA		% de Incremento da Recuperação da DA F = (B ano/B ano-1)
	Estoque (A)	Recuperação (B)		Estoque D= (A ano – A ano-1)	Recuperação E= (B ano – B ano-1)	
2010	8.377.523.823,36	126.630.672,92	-----	----	----	----
2011	9.590.724.888,29	152.421.614,47	14,48%	1.213.201.064,93	25.790.941,55	20,37%
2012	11.906.954.007,59	336.137.372,77	24,15%	2.316.229.119,30	183.715.758,30	120,53%
2013	13.862.312.126,42	534.178.041,81	16,42%	1.955.358.118,83	198.040.669,04	58,92%
2014	16.461.557.693,92	324.733.612,96	18,75%	2.599.245.567,50	-09.444.428,85	-39,21%
2015	20.701.234.861,67	410.226.450,44	25,76%	4.239.677.167,75	85.492.837,48	26,33%
2016	26.322.065.104,54	593.193.035,08	27,15%	5.620.830.242,87	182.966.584,64	44,60%
2017	29.919.709.547,70	331.834.984,61	13,67%	3.597.644.443,16	-61.358.050,47	-44,06%
2018	32.858.884.251,26	326.065.827,12	9,82%	2.939.174.703,56	-5.769.157,49	-1,74%
2019	36.143.491.344,19	296.002.550,21	10,00%	3.284.607.092,93	-30.063.276,91	-9,22%

Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020.

Apresenta-se nas figuras a seguir a representação dos dados relativos à evolução do estoque da dívida ativa, apresentados na coluna A da tabela 9, e relativos à evolução da recuperação da dívida ativa, apresentados na coluna B da tabela 9:

Figura 11 - Evolução do Estoque da Dívida Ativa



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020 e 04/08/2020.

Figura 12 - Evolução da Recuperação da Dívida Ativa



Fonte: Balancete Contábil, SIGGo - módulo PSIAG001, extração em 27/07/2020 e 04/08/2020.

Foram apresentadas medidas em desenvolvimento pela SEEC para aprimorar a eficiência da gestão da dívida ativa, principalmente focadas para a automatização da cobrança massiva de créditos da dívida ativa: inserção da Dívida Ativa no Sistema de Cobrança - SICOB, com um módulo de gestão de ações de cobrança; e criação de sistemática de classificação da Dívida Ativa e dos devedores, designada RATING da Dívida, para otimizar o processo de eleição da melhor ação de cobrança. Contudo, tais medidas carecem de implementação para que gerem resultados, demonstrando que ainda há espaço para grande avanço na recuperação da Dívida Ativa.

Além das medidas acima, foram apresentadas ainda as seguintes:

- Cobrança da Dívida Ativa pela CBRAT mediante a elaboração de ações dirigidas aos devedores, com a emissão de cartas, notificações, e-mail, etc;
- Criação, pela SUREC, da Gerência de Cobrança Especializada – GEEOE em setembro de 2019; e
- Enriquecimento contínuo do cadastro de devedor com dados disponibilizados internamente e com parceiros como Receita Federal do Brasil.

Verifica-se, portanto que, apesar das medidas em desenvolvimento e da existência das demais medidas informadas acima, os dados apresentados demonstram o aumento do estoque da dívida ativa desde 2010 e a redução na taxa de recuperação dos créditos de Dívida Ativa desde 2016, permitindo concluir que a gestão da dívida ativa apresenta eficiência abaixo do desejado, uma vez que vem perdendo a capacidade de recuperação de créditos nos últimos anos.

Manifestação do(s) gestor(es)

Em atenção ao presente apontamento de auditoria, a SEEC respondeu (49372250):

A cobrança da dívida ativa será inserida no Sistema de Cobrança - SICOB assim que viabilizada a ampliação da ferramenta, conforme SEI 00040-00001879/2020-10.

R.7) A GEDAT passou a estrutura da CBRAT em setembro de 2019. Assim, temos trabalhado para compreender as rotinas de gestão e desenho de processos o que está ocorrendo nesse momento com o auxílio da Consultoria ELOGROUP. Nesse sentido, já temos demanda para a inclusão da dívida ativa no SISTEMA DE COBRANÇA, conforme SEI 00040-00001879/2020-10.

R.8) As rotinas de inscrição já obedecem as seguintes regras: tributos diretos: inscrição no exercício seguinte ao do lançamento tributos indiretos: o procedimento de inscrição se inicia após 90 dias da declaração Fonte: Decreto 33.269/2011.

R.9) Está em fase de revisão o texto de portaria conjunta SEEC- PGDF tratando de organizar os procedimentos de gestão e da cobrança da dívida ativa - SEI 00020-00003876/2020-95.

R.10) A avaliação dos resultados das ações de cobrança já foi desenhada e está sendo desenvolvida no Sistema de Cobrança para a cobrança de tributos em lançamento, ou seja, não inscritos em dívida ativa. O método consiste na criação de grupos de controle para cada ação de forma a identificar a eficácia das medidas. Tal processo será ampliado para a cobrança da dívida assim que o SICOB seja ampliado, o que depende da contratação prevista no SEI 00040-00001879/2020-10.

Análise da manifestação do(s) gestor(es)

A manifestação apresentada pela SEEC corrobora os achados do relatório e estão alinhados às recomendações apresentadas, demonstrando que a SEEC já está se mobilizando no sentido de atendimento das mesmas.

Ressalta-se, em relação à recomendação **R.8)**, que o Art. 50 do Decreto 33.269 /2011 assim dispõe:

Art. 50. São créditos tributários não contenciosos:

I – aqueles constituídos por meio de:

a) Auto de Infração ou Auto de Infração e Apreensão, esgotado o prazo fixado no art. 33, V, sem que tenha sido pago o crédito tributário ou tenha sido apresentada impugnação;

b) Notificação de Lançamento, esgotados os prazos fixados no art. 49, IV, e § 2º, V, sem que tenha sido pago o crédito tributário ou tenha sido apresentada impugnação;

II – aqueles sujeitos a lançamento por homologação, não recolhidos, total ou parcialmente, no prazo estabelecido, declarados pelo contribuinte:

a) por escrituração fiscal eletrônica;

b) em guias de informação e apuração;

c) nos livros fiscais exigidos antes da obrigatoriedade da escrituração fiscal eletrônica.

§ 1º A autoridade competente providenciará a inscrição do crédito tributário de que trata o inciso I do caput em dívida ativa, com os devidos acréscimos legais:

I – após o exercício, quando se tratar de crédito referente a tributo sujeito a lançamento anual;

II – no prazo de 30 (trinta) dias, contado de sua constituição definitiva, nos demais casos.

§ 2º Nos casos de que trata o inciso II do caput, a autoridade competente providenciará a inscrição do crédito tributário em dívida ativa, com os devidos acréscimos legais, no prazo de 30 (trinta) dias, contado a partir da data estabelecida na legislação para pagamento do tributo declarado ou, para os casos de declaração fora do prazo legal, a partir do recebimento da declaração.

Logo, o referido decreto se limita a estabelecer prazo apenas para os casos de créditos de natureza tributária. Portanto, ainda resta o estabelecimento de prazos para os demais casos, inclusive para créditos de natureza não tributária de origem em outras secretarias e demais órgãos do governo do Distrito Federal.

Assim sendo, considerando que as ações informadas ainda não foram implementadas e à vista da análise apresentada acima, permanecem inalteradas as constatações do IAC para o presente relatório, bem como as respectivas recomendações

Causa

Secretaria de Estado de Economia:

- a) Ausência de manual que compreenda todas as etapas da gestão da dívida ativa: inscrição, cobrança, pagamento, baixas, alterações e contabilização.
- b) Ausência de registros e acompanhamento de resultados dos tipos de cobrança realizados.
- c) Ausência de norma que detalhe e defina prazos para envio do crédito para inscrição.
- d) Ausência de Segregação de Funções e existência de sobreposição de competências

4. CONCLUSÃO

Na avaliação da gestão contábil, constatou-se que o demonstrativo da Dívida Ativa constante no SIGGo não evidencia registros de créditos ajuizados e que a realização intempestiva de registros contábeis de valores de Dívida Ativa persiste desde a emissão do Relatório de Auditoria nº 01/2018 - DAFIC/COMOT/COGEA/SUBCI/CGDF. Dessa forma, os

saldos contábeis não representam fidedignamente os saldos reais (fenômenos econômicos) ao final de cada mês, razão pela qual não refletem a real situação dos direitos da Fazenda Pública do Distrito Federal.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, quanto às questões de conformidade, foram constatadas falhas identificadas a seguir:

Gestão	Subitem	Classificação
Contábil	3.1.1.1 e 3.1.1.2	Média

Para a dimensão de eficácia, no que tange à meta M939 “aumentar de 0,5% para 2% a taxa de recuperação de valores inscritos em Dívida Ativa – PGDF”, verifica-se que os percentuais parciais apurados entre os meses de janeiro a julho do exercício de 2020 são inferiores aos de 2019, indicando uma tendência ao não atingimento do percentual 0,306% de 2019, nem tampouco ao percentual-base da meta de 0,5%, conforme metodologia adotada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal-PGDF.

Em relação à eficiência na gestão da dívida ativa, o aumento do estoque da dívida ativa desde 2010 e a redução na taxa de recuperação dos créditos de Dívida Ativa desde 2016 demonstram a perda da capacidade de recuperação de créditos nos últimos anos. Assim, a gestão da dívida ativa apresenta eficiência abaixo do desejado, em que pese a existência e desenvolvimento de medidas para aprimorar sua eficiência.

Sendo assim, avalia-se que a gestão contábil apresentou falhas médias que geram distorções dos saldos reais (fenômenos econômicos) dos direitos da Fazenda Pública do Distrito Federal ao final de cada mês. A dimensão de eficácia foi avaliada como abaixo do previsto considerando a tendência de não alcance da meta M839 e a dimensão de eficiência considerada abaixo do desejado devido à perda da capacidade de recuperação de créditos oriundos da dívida ativa nos últimos anos.

5. RECOMENDAÇÕES

Procuradoria Geral do Distrito Federal:

- R.1) [Subtópico 3.2.1.1] Descrever de forma precisa a meta para a recuperação da dívida ativa ajuizada, consignando-a nos instrumentos de planejamento governamental;
- R.2) [Subtópico 3.2.1.1] Estabelecer e apresentar à CGDF cronograma para execução dos projetos de aperfeiçoamento da cobrança de dívida ativa com o propósito de aumentar a taxa de recuperação dos direitos da Fazenda Pública Distrital.

Secretaria de Estado de Economia:

- R.3) [Subtópico 3.1.1.1] Adequar o sistema SIGGo de modo que o Demonstrativo da Dívida Ativa SIAC/SIGGo evidencie, livre de erros ou omissões, os registros de créditos ajuizados de forma a assegurar sua utilidade às necessidades dos usuários pela informação sobre os fenômenos econômicos, financeiros, orçamentários e de outra natureza.
- R.4) [Subtópico 3.1.1.2] Realizar busca conjunta de soluções entre as unidades envolvidas, no sentido de:
- Estabelecer junto à rede arrecadadora prazo limite, após o encerramento de cada mês, para repasse dos recolhimentos para o GDF, de forma a atender as diretrizes estabelecidas no art. 2º, inc. I, alínea “e” do Decreto nº 32.598/2010;
 - Promover melhorias na rotina de geração dos dados do SITAF para diminuir a morosidade informada de 2 dias;
 - Estabelecer cronograma mensal para a SUREC repassar os demonstrativos da dívida ativa para a SUCON, de forma que seja possível o lançamento tempestivo de acordo com o período de competência dos fatos.
- R.5) [Subtópico 3.1.1.2] Automatizar os lançamentos contábeis da dívida ativa, considerando as limitações da força de trabalho da SUCON.
- R.6) [Subtópico 3.2.1.1] Definir e incluir no PPA 2020/2023 meta para a recuperação da dívida ativa administrativa;
- R.7) [Subtópico 3.2.2.1] Elaborar e formalizar manual que padronize os procedimentos de cobrança, pagamento, baixas, alterações e contabilização da Dívida Ativa, assim como foi feito para o procedimento de inscrição, a fim de dar eficiência ao processo;
- R.8) [Subtópico 3.2.2.1] Estabelecer e incluir, nas normas pertinentes, prazos para envio de créditos para inscrição em Dívida Ativa;
- R.9) [Subtópico 3.2.2.1] Inserir em ato normativo a ser editado pelo grupo de trabalho, constituído pela Portaria Conjunta SEEC/PGDF nº 03, de 22/06/2020, a definição da

atuação de cada um dos órgãos em relação à competência comum de cobrança administrativa da Dívida Ativa.

- R.10) [Subtópico 3.2.2.1] Elaborar e apresentar à CGDF plano de ação e de monitoramento dos resultados por tipo de cobrança realizada, de modo a aumentar a eficiência de recuperação dos direitos da Fazenda Pública Distrital.

Brasília, .

Diretoria de Auditoria da Gestão Fiscal-DAGEF



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 16 /11/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **11F5BF80.CF13A68A.327E0C70.9907D5A1**



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 01/2021 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00001749/2020-52
Assunto: Auditoria Operacional no Objetivo O222 do Programa 6203 - Gestão para Resultados
Ordem de Serviço: 58/2020-SUBCI/CGDF de 07/04/2020 e 127/2020 - SUBCI/CGDF, de 29/07/2020
Nº SAEWEB: 0000021809

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 13/04/2020 a 04/09/2020, com o objetivo de avaliar a eficiência e eficácia do planejamento governamental do GDF, em sua busca pelos resultados governamentais almejados, conforme proposto no objetivo O222 do Programa 6203, PPA 2020/2023.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: limitações associadas às etapas do processo de planejamento governamental, impactando nos instrumentos de planejamento e nos resultados almejados por estes instrumentos.

A auditoria tem natureza operacional, sendo determinada pela Ordem de Serviço Interna nº 58/2020-SUBCI/CGDF, prorrogada pela Ordem de Serviço Interna nº 127/2020-SUBCI/CGDF, estando prevista no Programa Operacional das Ações de Controle para 2020 (POAC/2020). O resultado da auditoria deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020.

Como parte do procedimento de auditoria, o relatório preliminar, consubstanciado no Informativo de Ação de Controle – IAC nº 01/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF (Documento SEI 48981629), foi submetido aos gestores das áreas auditadas, que manifestaram seu posicionamento por meio dos seguintes documentos:

- Despacho SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 49873654);
- Despacho SEEC/SEORC (Documento SEI 50087192);
- Despacho SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 50213434);
- Despacho SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 50290879);
- Despacho SEEC/SPLAN (Documento SEI 50322465);
- Ofício nº 7302/2020 - SEEC/GAB (Documento SEI 50605981), que encaminha os Despachos supracitados, com as informações técnicas apresentadas pela Pasta.

A equipe de auditoria elaborou documento de análise às manifestações apresentadas, que foi encaminhado para conhecimento da Unidade por meio do Ofício Nº 89/2021 - CGDF/SUBCI (Documento SEI 54731508). Em que pesem as considerações manifestadas pelos gestores, a equipe entende que permanecem inalteradas as constatações apresentadas no relatório preliminar, que estão perfeitamente alicerçadas no conceito de auditorias de natureza operacional, e, em especial, nos ganhos de eficiência atribuídos à inclusão de boas práticas nos processos habituais de trabalho.

1.1 Objeto

O objeto da auditoria compreendeu o Objetivo O222 do Programa Temático 6203, Gestão para Resultados, que integra a estrutura do Plano Plurianual 2020/2023, e está inserido no Eixo Temático *Gestão e Estratégia*, do Plano Estratégico do DF 2019/2060. O Objetivo O222 é assim definido no PPA 2020/2023:

Promover o fortalecimento do planejamento governamental, por meio da integração dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), utilizando como norteador o plano estratégico do DF 2019/2060 e as diretrizes técnicas estabelecidas no sistema de planejamento do governo do Distrito Federal, de modo a assegurar os resultados governamentais almejados.

A Unidade Responsável pelo objetivo é a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC/DF.

1.2 Legislação Aplicável (Critérios e Fontes)

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

Tabela 1 - Legislação Aplicável ao Objeto da Auditoria

Base Normativa	Origem	Ementa ou Assunto
Lei Orgânica: art. 149, I e §§1º e 2º e § 2º; 150, § 1º e 166	DF	Dispõem sobre o Plano Plurianual.
Lei nº 6.352, de 07/08/2019	DF	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020.
Lei nº 6.482, de 09/01/2020	DF	Lei Orçamentária Anual - LOA 2020.
Lei nº 6.490, de 29/01/2020	DF	Plano Plurianual 2020-2023.
Decreto nº 32.598/2010	DF	Aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal.
Decreto nº 35.565/2014	DF	Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda.
Decreto nº 37.621/2016	DF	Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do Distrito Federal - Gestão DF.
Decreto nº 39.118/2018	DF	Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG.
Decreto nº 39.386/2018	DF	Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.
Decreto nº 39.610/2019	DF	Incorpora a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, passando a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.
Decreto nº 40.030/2019	DF	Estabelece que a então Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão passa a ser chamada de Secretaria de Estado de Economia - SEEC.
Portaria nº 60, de 10/02/2020	PGDF	Instituiu o processo de planejamento estratégico da PGDF, divulgada no Boletim Interno do Órgão, edição nº 07/2020.
Portaria nº 241, de 26/06/2020	SEEC	Secretaria de Estado de Economia - Designa Grupo de Trabalho (GT) para deliberar acerca da implementação do Objetivo 222 do Plano Plurianual - PPA 2020/2023.

Fonte: Elaboração própria.

Outros documentos utilizados para subsidiar a análise foram os seguintes:

- Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060.

- Plano Estratégico 2019-2023 da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.

- Relatório de Atividades da Secretaria de Estado de Economia - Anexo IV da Prestação de Contas Anual do Governador 2019.

- Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 - Secretaria de Estado de Economia - Exercício 2019.

- Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, firmado entre IRB, TCE-SP e TCE-MG e Termo de Adesão TCDF à Rede Indicon. Acessado em 24/08/2020 no site: <https://irbcontas.org.br/documento/acordos-e-convenios/#197-97-act-irb-tce-sp-e-tce-mg-rede-indicon>.

- Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM do TCDF, 2016. Acessado em 24/08/2020 no site www.tc.df.gov.br, processo nº 21169/2016, e-DOC 289B749B-e.

- Relatórios de Desempenho IEGM-DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

1.3 Contextualização

A Subcontroladoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio da Coordenação de Auditoria de Desempenho Governamental - CODAG, da Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo - DAPPG e da Diretoria de Auditoria da Gestão Fiscal - DAGEF, anualmente elabora o Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por programa de governo, que compõe a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal.

No Relatório referente ao exercício de 2019, Parte I, item 1.3.3 - Execução Física Registrada no SAG foram evidenciadas alterações ocorridas nos últimos anos referentes às instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG e o impacto que estas alterações causou no percentual de etapas informadas nos estágios "concluída" e "normal", classificadas como "sem desvio", entre os anos de 2014 e 2019.

Conforme descrito no Relatório:

O Sistema de Acompanhamento Governamental SAG/SIGGo é utilizado para formalizar o planejamento e acompanhar a execução física das Ações Orçamentárias e Subtítulos por meio do cadastramento de Etapas, as quais possuem, entre outros

campos, unidade de medida, quantidade prevista e etapa realizada. Esse último campo deve ser atualizado bimestralmente com a informação da realização física referente à descrição da Etapa.

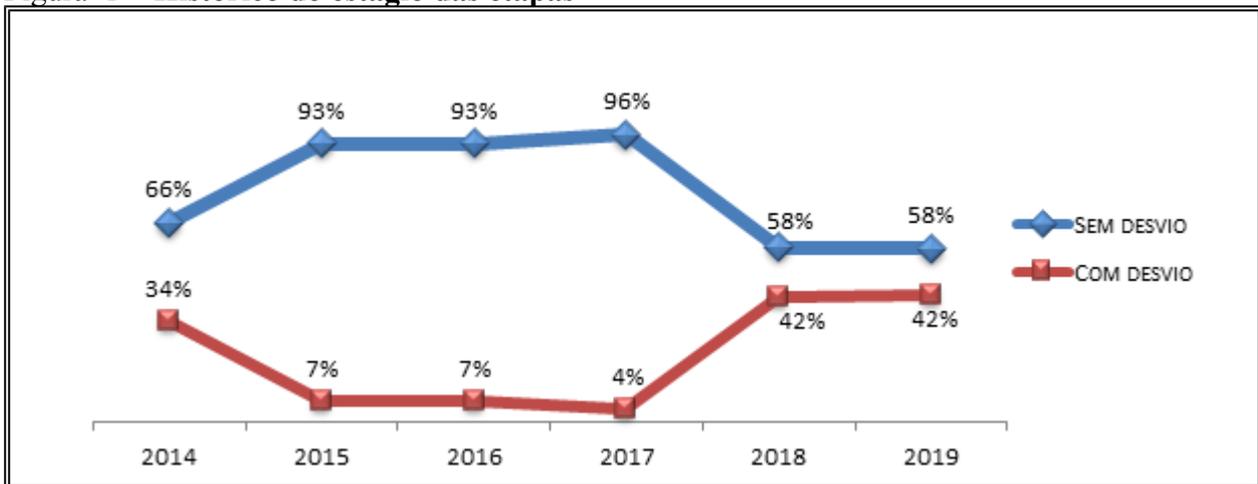
Até 2014, as Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG exigiam que todos os Programas de Trabalho - PTs com Despesa Autorizada não nula deveriam ter pelo menos uma etapa cadastrada no sistema. Dessa forma, o sistema funcionava como um instrumento do planejamento da execução física das unidades, uma vez que elas eram obrigadas a formalizar, no início do ano, o que pretendiam realizar com os recursos autorizados em cada PT.

Em 2015, a instrução às unidades foi alterada, passando a orientar o cadastramento de etapas apenas para os PTs com empenhos emitidos. Dessa forma, percebe-se que o SAG deixou de refletir o planejamento e passou a ser apenas uma ferramenta para acompanhamento dos projetos e atividades já contratados.

Em 2019, como forma de devolver ao SAG a característica de um sistema de planejamento da execução física das ações, as regras para cadastramento de etapas voltaram a ser similares às vigentes até 2014, conforme pode ser observado no subtópico 2.7.1 das Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no SAG 2019 (disponível em <http://www.seplag.df.gov.br>), transcrito parcialmente a seguir: [...]

Na sequência, foi apresentado o histórico do estágio das etapas, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Histórico do estágio das etapas



Fonte: Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por Programa de Governo - Exercício 2019.

O Relatório concluiu que:

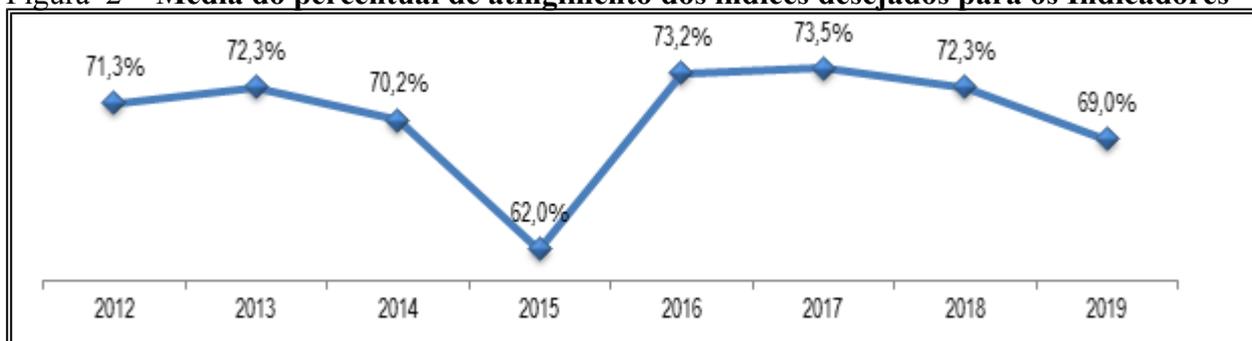
[...] durante a vigência da regra que só exigia o cadastramento de etapas após o empenho, entre 2015 e 2017, o percentual de etapas sem desvio foi sempre superior a 90%. No momento em que a regra volta a exigir o cadastramento para todos os subtítulos, o percentual volta ao patamar observado até 2014.

O percentual de etapas com desvio obtido em 2019, de 42%, evidencia a dificuldade da gestão em cumprir o seu planejamento anual.

Dificuldades enfrentadas pelos Órgãos do GDF no cumprimento do seu planejamento anual são verificadas frequentemente pela CGDF nas auditorias realizadas nos Planos e Programas de Governo.

Outro exemplo pode ser observado no mesmo Relatório do exercício de 2019, na Parte 3 - Conclusões, item 3.2 - Cumprimento das Diretrizes, Objetivos e Metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, em que é apresentada a série histórica, desde 2012, da média dos percentuais de atingimento dos índices desejados para os indicadores cadastrados nos PPAs, conforme indicada na Figura 2. De acordo com o Relatório, *"a verificação do percentual de atingimento dos índices desejados fornece uma medida comparativa para avaliação agregada do nível de cumprimento dos objetivos dos Programas Temáticos"*.

Figura 2 - Média do percentual de atingimento dos índices desejados para os Indicadores



Fonte: Relatório sobre o cumprimento de diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, por Programa de Governo - Exercício 2019.

Observou-se que nos anos de 2019 e 2015, últimos anos dos PPAs vigentes, ocorreu uma queda no alcance dos índices desejados quando comparado aos três primeiros anos de vigência do respectivo PPA, concluindo-se que *"tal fato alerta para a necessidade de uma maior efetividade no cumprimento das entregas previstas pelos gestores que assumem as Pastas após a transição de governo, período que coincide, justamente, com o último ano de vigência do PPA"*.

Os Indicadores de Desempenho cadastrados no PPA são relevantes, pois é por meio de seus resultados que o desempenho físico dos Programas Temáticos pode ser avaliado. E, segundo definição apresentada no PPA 2020/2023, os Programas Temáticos

São instrumentos organizadores da ação governamental que se alinham à visão estratégica do Governo. [...] São estruturas orientadas para o desenvolvimento de ações finalísticas do Estado e contêm em seu alicerce os elementos necessários para a resolução/mitigação de problemas complexos ou para o aproveitamento de oportunidades relevantes para o desenvolvimento do Distrito Federal. Expressam e

orientam a entrega de bens e serviços à sociedade, por meio de ações orçamentárias e não orçamentárias; são elementos de integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual e desdobram-se em objetivos e demais atributos.

Em auditoria realizada no exercício de 2019 no Programa Temático 6221 - Educa Mais Brasília, detalhada no Relatório nº 03/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF - Avaliação dos Resultados quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo, observou-se os seguintes problemas relacionados aos indicadores auditados:

- agregação de informações diversas em um mesmo indicador, dificultando o monitoramento da política pública;
- índices desejados subdimensionados, alcançados logo no primeiro ano de vigência do PPA e não revisados para o restante do período;
- indicadores com resultado divulgado em período posterior ao Relatório da Prestação de Contas Anual do Governador;
- falta de informação atualizada no que diz respeito ao resultado de indicadores no Relatório de Atividades da Unidade, impactando na transparência das ações;
- diferentes áreas da mesma Secretaria mensurando e reportando os resultados dos mesmos indicadores, apresentando informação divergente no SIGGo, no Relatório de Atividades e em resposta à auditoria.

Uma das conclusões do Relatório com relação aos indicadores foi que *"o tratamento dado pela SEEDF a essa pequena amostra de indicadores do Ensino Médio leva ao questionamento de o quanto instrumentos de planejamento são de fato utilizados como orientadores no desenvolvimento das ações da Secretaria e no alcance de seus objetivos"*.

No exercício de 2018, o Relatório nº 08/2019 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF - Avaliação dos Resultados quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo apresentou a avaliação do Programa Temático 6211 - Direitos Humanos e Cidadania, em que se verificou as seguintes ocorrências com as metas e os indicadores auditados:

- metas de nomeação de servidores e criação de vagas para cargo efetivo, sem relação direta com a entrega de bens e serviços pela Administração;
- alteração do prazo de uma meta três anos após a sua elaboração, 14 dias após ela ter sido efetivamente concretizada e propondo uma data futura para seu alcance;

- mensuração de indicador de forma diferente da detalhada no formulário "revisão do PPA - alteração de indicador de desempenho", acrescentando diversos itens, resultando em um desempenho expressivamente melhor do que foi na realidade;

- justificativas contraditórias apresentadas para o não atingimento de indicadores no Relatório de Atividades da Unidade;

- desatualização do Objetivo Específico no PPA no que diz respeito ao órgão responsável pelas ações educativas no sistema prisional, prejudicando a articulação entre os atores envolvidos (SEE e SSP) no planejamento e execução da política carcerária no tocante à oferta dessas ações;

- desalinhamento entre os diversos instrumentos de planejamento que regulam as ações educativas (PPA, Plano Distrital da Educação e Projeto Político-Pedagógico Escolar); resultando em metas e indicadores tanto da SEE quanto da SSP que não refletiam adequadamente o esforço necessário para que o objetivo da cidadania carcerária fosse atingido.

Como pode ser observado nos exemplos citados, nos últimos anos foram identificadas inconsistências recorrentes envolvendo questões relacionadas ao planejamento, metas e indicadores das Unidades auditadas.

Plano Estratégico do Distrito Federal, Plano Plurianual 2020/2023 e Objetivo O222

Em 2019, o Governo do Distrito Federal elaborou o Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060 - PEDF. Reconhecendo a relevância do planejamento na gestão governamental, o PEDF definiu "Gestão e Estratégia" como um dos oito Eixos Temáticos relevantes para o cumprimento da missão do governo e o alcance da visão proposta no documento. Além disso, o PEDF compôs a base estratégica do PPA 2020/2023, que a partir dos Eixos Temáticos estruturou os Programas Temáticos do PPA para o novo quadriênio.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados visa à promoção do fortalecimento do planejamento governamental como forma de assegurar os resultados governamentais almejados. A caracterização do O222 destaca a importância do planejamento e da integração entre as áreas:

É improvável que se viabilize a eficiência e a eficácia das ações governamentais sem planejamento. [...]

No entanto, para que as entregas governamentais sejam efetivas, é necessária, ainda, a integração entre os atores envolvidos no sistema de planejamento das unidades de governo.

Para o alcance do Objetivo foram estabelecidos três metas e um indicador:

- M550 - Coordenar a elaboração de Planos Estratégicos Institucionais (PEI's) em 75 órgãos e entidades do Complexo Administrativo do DF até 2022 (SEEC);
- M553 - Implementar os 4 modelos do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) (SEEC);
- M807 - Certificar 100% dos servidores participantes do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) (SEEC);
- IN10531 - i-Planejamento, um dos componentes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM/DF.

O tema do planejamento, que já se mostrava de extrema importância na avaliação dos resultados da gestão governamental realizada pela CGDF, além de ter sido priorizado pelo governo ao ser incluído como um objetivo do PPA, se tornou ainda mais relevante no ano de 2020, em um contexto de crise epidemiológica. Um bom planejamento favoreceria respostas tempestivas aos novos desafios apresentados, tanto na priorização de políticas públicas de saúde como na adequação dos planos de governo, para que, apesar das restrições orçamentárias e decorrentes do isolamento e teletrabalho dos servidores, as políticas públicas de outras áreas continuem sendo implementadas de modo eficaz e eficiente.

Dessa forma, a partir das metas e indicador estabelecidos para o Objetivo O222 foram levantados os seguintes pontos críticos na fase de planejamento da auditoria:

- ausência de definição de competências relativas às ações de planejamento dentro da SEEC e entre as Secretarias do GDF;
- compartimentalização dos processos de planejamento no âmbito da SEEC, com pouca interação entre os setores envolvidos, principalmente entre os responsáveis pelo PPA, LDO e LOA;
- vários sistemas de informação não interconectados, demandando diversos procedimentos de alimentação de dados;
- falta de regulamentação referente a repasse de informações pelas Secretarias, incluindo definição de prazos e itens de qualidade da informação;
- ausência de critérios para indicação de agentes de planejamento;

- fraca aderência entre instrumentos de planejamento distintos, e entre indicadores, metas e seus respectivos objetivos;
- desconhecimento dentro da SEEC, do SIP - Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal, principal meta relativa ao planejamento no PPA 2019/2023;
- ausência de PEI na maioria das entidades do GDF;
- acompanhamento limitado a resultados, sem avaliação sobre impactos dos programas/projetos que possam retroalimentar o planejamento; e
- inconstância e baixo nível de adequação (= nota C, abaixo de 50%) no desempenho do índice de planejamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM entre os anos de 2015 e 2018.

1.4 Objetivo

O objetivo geral da presente auditoria é avaliar se os pontos críticos selecionados, relativos às etapas do planejamento governamental, estão sendo trabalhados pelo órgão central de planejamento do DF, a Secretaria de Estado de Economia do DF, de maneira a assegurar eficácia nas metas e indicadores previstos no Objetivo O222, eficiência na integração dos instrumentos de planejamento, e assim, os respectivos resultados previstos.

Os objetivos específicos estão traduzidos nas questões de auditoria apresentadas no Tópico 2 do presente relatório.

1.5 Escopo

Esta auditoria abrangeu unidades integrantes da estrutura da SEEC/DF, em especial, as Subsecretarias de Planejamento, de Orçamento Público e de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos; e a Unidade de Gestão da Estratégia e Informação. Por meio de questionário elaborado, foram consultados agentes de planejamento lotados em toda a estrutura administrativa do DF, ou seja Secretarias, Administrações Regionais, Administração Indireta e Órgãos Especializados.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficácia das ações:

- a) Ações visando a implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal - SIP/DF;
- b) Coordenação, por parte da SEEC, da elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais nas Unidades do GDF;

- c) Viabilidade da adoção do indicador i-Planejamento, do Índice de Efetividade da Gestão Municipal -IEGM, como parâmetro de avaliação de eficácia de um planejamento.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficiência:

- d) Definição de atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos no planejamento governamental;
- e) Qualidade da integração dos sistemas informatizados de planejamento;
- f) Existência de critérios aplicados à indicação dos agentes de planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades;
- g) Existência de práticas de acompanhamento do planejamento para avaliar os impactos dos programas e ações governamentais.

O escopo contemplou prioritariamente ações realizadas de janeiro a agosto de 2020, tendo sido incluídos elementos de exercícios anteriores nos casos em que se fez necessário à melhor caracterização do fato ou de suas causas.

1.6 Montante Fiscalizado

No PPA 2020/2023, não foram previstas Ações Orçamentárias para o Objetivo O222 do Programa Temático 6203. Tendo em vista tal fato, não se apresentará, no presente Relatório de Auditoria, montante fiscalizado.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A abrangência das ações auditadas limitou-se ao exercício de 2020, mas dados referentes a outros exercícios também foram trazidos para o relatório, quando necessários para caracterizar séries históricas ou causas identificadas.

Como técnicas de coleta de dados, foram expedidas Solicitações de Informações - SIs, bem como foram realizadas coleta de dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, de demais sistemas institucionais do GDF e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Além disto, também foram coletadas informações por meio de reuniões via videoconferência, posteriormente oficializadas por Solicitações de Informações. A metodologia incluiu a aplicação de questionário, elaborado com o objetivo de fazer levantamento do perfil

dos Agentes de Planejamento do GDF. O questionário foi dividido em duas partes. Na primeira parte foram solicitados dados cadastrais (nome, nº de matrícula, CPF, escolaridade, formação, vínculo, cargo, função, lotação, código da Unidade Orçamentária - UO) e, na segunda parte, foram feitas 20 questões, específicas sobre as atividades desempenhadas.

O desenvolvimento da metodologia, e a opção por solicitar dados cadastrais por meio do questionário aplicado aos agentes de planejamento, foi motivada por limitações no tocante à qualidade dos dados, referentes aos cadastros nos Sistemas Governamentais.

Inicialmente foi solicitado à SUPLAN/SEEC planilha com relação de todos os Agentes de Planejamento cadastrados no Sistema de Controle de Acesso do SIGGo WEB que estivessem ativos em 2020, juntamente com as suas respectivas informações, fornecidas por meio do “Formulário Unificado de Cadastramento de Usuários - Módulos PPA, SAG e RAT”: identificação da UO, identificação/qualificação do usuário e informações presentes no Sistema de Controle de Acesso.

A SUPLAN encaminhou três planilhas com as informações das pessoas cadastradas nos sistemas RAT, SAG, e PPA WEB (RAT = 920 registros, SAG = 403 registros, PPA WEB = 556 registros). Dentro da metodologia prevista, as informações solicitadas constituiriam a base para caracterização dos dados cadastrais dos agentes, e acesso ao e-mail para envio do questionário.

Entretanto, verificou-se que as informações prestadas estavam incompletas, incorretas, repetidas e desatualizadas. Também não havia uma separação clara de perfil de usuário na planilha do RAT, por exemplo. Entre os 920 nomes cadastrados, 906 constam como perfil “UO”, impossibilitando a distinção entre os Agentes de Planejamento e os que acessam o sistema apenas para consulta. Nomes dos atuais Secretários da SEEC e da Secretaria de Segurança Pública, assim como ex-Secretários da CGDF, da Educação e da Saúde, são alguns exemplos dos cadastrados nesse perfil genérico. Como nem todos os usuários acessam os três sistemas, não foi possível fazer um cruzamento com os cadastros do PPA WEB que, mesmo sendo o mais recente, de 2019, apesar de mostrar diferentes perfis de usuário, como “Titular da UO”, “consulta” e “UO”, apresentou informações incompletas; além de estar desatualizado, uma vez que nomes de ex-Secretários ainda constam dos registros.

Outro problema identificado para utilização de dados cadastrais extraídos dos Sistemas foi o campo de “status do registro”, que diz respeito ao registro estar ativo ou inativo, nas planilhas do RAT e do SAG. Se um usuário fica mais de três meses sem acessar os sistemas, é considerado inativo. Logo, se o servidor preencheu o SAG, que exige que as informações sejam fornecidas bimestralmente, e na sequência saiu de férias, já deixou de acessar o sistema

por esse período. Quanto ao RAT, geralmente é preenchido entre o final de um exercício e o início do seguinte. E o PPA WEB foi utilizado na elaboração do PPA em 2019, sendo acessado novamente apenas em caso de consulta e para solicitação de revisão de metas e indicadores. Assim sendo, esse não era um campo que poderia ser utilizado como base para identificar os Agentes que estão efetivamente ativos.

Considerando que as informações sobre os usuários, obtidas por meio dos sistemas, não eram confiáveis, optou-se então pela inclusão da parte de “dados cadastrais” no questionário e pelo envio do mesmo por meio de processos SEI para os Órgãos do GDF. O envio de circular informando aos titulares dos órgãos sobre o questionário e solicitando sua colaboração para o encaminhamento a todos os Agentes de Planejamento de suas pastas, além de contar com o envolvimento da alta gestão nessa ação, pode ter contribuído para uma maior conscientização da importância do papel desempenhado pelos Agentes e de seus impactos na elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento governamental.

Os órgãos do GDF foram divididos em quatro categorias (Secretarias de Estado, Administrações Regionais, Administração Indireta e Demais Órgãos da Administração Direta). Foram abertos quatro processos para o envio de Circular pelo Subcontrolador de Controle Interno da CGDF, com informações sobre o questionário para os Agentes de Planejamento e disponibilização de link para acesso no Google Formulários, aberto por sete dias úteis para recebimento das respostas. Na tabela a seguir pode-se observar o número de órgãos do GDF que receberam as circulares e os respectivos processos.

Tabela 2 - Relação de Órgãos para os quais foram enviadas circulares informando sobre o questionário

Nº Processo SEI	Categoria	Circular	Quantidade de Órgãos
00480-00003361/2020-96	Secretarias de Estado	Circular n.º 31/2020 - CGDF /SUBCI	30
00480-00003362/2020-31	Administrações Regionais	Circular n.º 33/2020 - CGDF /SUBCI	33
00480-00003363/2020-85	Administração Indireta*	Circular n.º 34/2020 - CGDF /SUBCI	27
00480-00003407/2020-77	Demais Órgãos da Administração Direta**	Circular n.º 35/2020 - CGDF /SUBCI	7
Total			97

Fonte: Elaboração própria.

* A Administração Indireta compreende: Autarquias, Autarquias em Regime Especial, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

** Os Demais Órgãos da Administração Direta compreendem: Órgãos Especializados (Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Controladoria Geral do Distrito Federal, Polícia Militar do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal) e Órgãos Relativamente Autônomos (Arquivo Público do Distrito Federal – ArPDF, Jardim Botânico de Brasília – JBB).

Na Tabela 3, são apresentados os números de respostas recebidas ao questionário, considerando o número de órgãos e o número total de Agentes que responderam, de acordo com cada uma das categorias citadas anteriormente. Observa-se que dos 97 Órgãos do GDF que receberam a circular, 166 Agentes de Planejamento de 77 Órgãos responderam ao questionário.

Tabela 3 - Relação de Órgãos para os quais foram enviados o questionário e respectivas respostas

Categoria	Quantidade de Órgãos (A)	Nº de Órgãos que responderam ao Questionário (B)	% Respostas dos Órgãos (B/A)	Nº de Agentes que responderam (C)	% Respostas de Agentes (C/D)
Secretarias de Estado	30	19	63%	65	39%
Administrações Regionais	33	28	85%	35	21%
Administração Indireta	27	23	85%	51	31%
Demais Órgãos da Administração Direta	7	7	100%	15	9%
Total	97	77	79%	166 (D)	100%

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as 30 Secretarias que receberam a circular, cinco informaram no processo que não possuem Agentes de Planejamento em seus quadros: Secretaria de Estado de Relações Institucionais (Memorando Nº 103/2020 - SERINS/SUAF, SEI nº 45124122), Secretaria de Estado de Juventude (Despacho - SEJUV/GAB, SEI nº 45158697), Secretaria de Estado de Projetos Especiais (Ofício Nº 304/2020 - SEPE/GAB, SEI nº 44917764), Secretaria de Estado de Governo (Ofício Nº 1557/2020 - SEGOV/GAB, SEI nº 44919856) e Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência (Ofício Nº 411/2020 - SEPD/GAB, SEI nº 45234267). Com exceção da Secretaria de Estado de Relações Institucionais, todas as outras Secretarias informaram que a gestão orçamentária e financeira das Pastas é de responsabilidade da Casa Civil. A Secretaria de Estado de Governo informou que a estrutura administrativa de sua Subsecretaria de Administração Geral havia sido publicada há pouco menos de um mês e que os servidores ainda não haviam sido nomeados. Já a Secretaria Extraordinária da Pessoa com Deficiência informou que tem esse vínculo estabelecido na própria lei de sua criação (Lei nº 6.372 de 11/09/2019, art. 6º).

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

1. Eficácia

1.1. Estão sendo adotadas ações visando à implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP/DF?

1.2. Há ações coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF que assegurem a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais conforme meta prevista no PPA 2020/2023?

1.3. É viável adotar o indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital?

2. Eficiência

2.1. Existem definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental?

2.2. Os sistemas informatizados de planejamento são integrados?

2.3. Há critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades?

2.4. A SEEC adota práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1.

3.1. Eficácia

3.1.1. Estão sendo adotadas ações visando à implantação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP/DF?

Não. Antes do lançamento do PEDF, em 08/04/2019, o Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal encaminhou à Câmara Legislativa do Distrito Federal a Mensagem 72/2019-GAG, dando origem à Proposta de Emenda à Lei Orgânica - PELO nº 008/2019, com a proposição de alterar o artigo 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal, tornando obrigatória a observância do Planejamento Estratégico do DF na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos Anuais.

Entretanto, poucas foram as ações visando à implantação do SIP até agosto de 2020, limitando-se às reuniões iniciais e à elaboração, ainda em fase embrionária, de uma minuta de Decreto para criação do SIP. Em 26 de junho de 2020, a SEEC designou Grupo de Trabalho - GT para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023, processo SEI 00040-00018274/2020-68, Portaria nº 241/2020, DODF nº 129, de 10/07/2020. Como conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho formado para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023, conforme Memorando nº 365/2020 - SEEC/SPLAN (Documento SEI 46973180), de 15/09/2020, ficou definida a solicitação de exclusão do Objetivo do PPA vigente.

O Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal – SIP DF está inserido no PPA 2020/2023, como assunto focal do Objetivo O222 do Programa Temático 6203 - Gestão para Resultados. A descrição do objetivo, apresentada na Introdução do presente relatório, está novamente transcrita a seguir:

Objetivo: O222 - Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF): promover o fortalecimento do planejamento governamental, por meio da integração dos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), utilizando como norteador o plano estratégico do DF 2019/2060 e as diretrizes técnicas estabelecidas no sistema de planejamento do governo do Distrito Federal, de modo a assegurar os resultados governamentais almejados.

Na caracterização do Objetivo O222, apresentada no Anexo II do PPA, ficam identificadas as justificativas que embasaram a criação do O222, e a seleção da implantação do SIP como uma das três metas previstas para o objetivo:

Planejar o futuro é um desafio complexo, particularmente quando se trata de estruturas organizacionais de magnitude governamental. Entretanto, é improvável que se viabilize

a eficiência e a eficácia das ações governamentais sem planejamento. Ademais, historicamente, as instituições que planejam e executam seu planejamento são as que obtêm melhores resultados em suas atividades finalísticas.

O Plano Estratégico 2019-2060, lançado pelo Governo do Distrito Federal, deixou, em razão do horizonte de tempo de 41 anos, de ser um Plano de Governo para tornar-se um Plano de Estado. Isto significa que, doravante, políticas estruturantes de longo prazo transcenderão mandatos e serão sucessivamente suportadas, ao longo do referido período, pelos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

O nível de maturidade do governo em relação aos processos de planejamento, de um modo geral, tem-se elevado nos últimos anos. Entretanto, observa-se que as potencialidades das metodologias de planejamento, até então adotadas, não eram integralmente exploradas, restringindo-se à produção de Mapas Estratégicos, ou seja, não havia a efetiva elaboração de um Plano de Gestão, prática desfavorável recorrente tanto nas Secretarias de Estado, quanto no próprio governo do DF.

Diante desse contexto, identificou-se a necessidade de:

1. Instituir um processo de planejamento com suporte metodológico de maior consistência;
2. Organizar um sistema que integre todos os setores envolvidos, com seus vieses e particularidades;
3. Preparar o corpo técnico da SEEC para fazer frente às demandas advindas da implementação do referido sistema.

No entanto, para que as entregas governamentais sejam efetivas, é necessária, ainda, a integração entre os atores envolvidos no sistema de planejamento das unidades de governo.

Nessa esteira, foram estabelecidas novas diretrizes, surgindo campo fértil para o estabelecimento de um novo modus operandi de planejar, com a seleção de uma nova metodologia, além da proposição de um sistema de planejamento que abrange a gestão da execução da estratégia, o monitoramento, a avaliação e, ainda, a captação de recursos.

Com essas iniciativas, pretende-se integrar todo o ciclo do planejamento e, assim, alcançar resultados mais eficientes e efetivos, viabilizando a satisfação das necessidades e expectativas do cidadão.

Para viabilizar tal integração, criou-se o objetivo denominado ‘Sistema Integrado de Planejamento’, que propõe:

- Integração entre os diversos atores envolvidos no planejamento das políticas públicas;
- Nivelamento do conhecimento dos servidores que compõem o sistema de planejamento, por meio de trilhas de capacitação, com posterior certificação;
- Promoção de encontros, discussões e treinamentos junto aos órgãos setoriais de modo a subsidiar e aprimorar o desenho, formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas.

Não existe, na estrutura do O222, previsão de Ações Orçamentárias. Por não estar vinculado à despesa orçamentária, o objetivo de implantação do SIP não tem sua situação acompanhada no SAG por meio de etapas previamente cadastradas.

O desenvolvimento de suas metas está atrelado às suas Ações Não Orçamentárias, sendo quatro delas diretamente ligadas à implantação do SIP: AN10461 - Elaboração de minuta

de decreto para instituir o Sistema Integrado de Planejamento do Governo do Distrito Federal (SIP-DF), com vista à publicação; AN10462 - Promoção de encontros para disseminar as práticas e orientações contidas nos modelos do Sistema Integrado de Planejamento do DF (SIP-DF); AN10702 - Elaboração de trilha de capacitação para os servidores participantes do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF); AN10703 - Normatização do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) até 2020.

A proposta do SIP prevê uma integração dos documentos de planejamento e orçamento de curto e médio prazo com as estratégias de longo prazo do PEDF, assegurando o alinhamento dos esforços para a entrega dos resultados previstos:

Documento SEI 40282915:

Preliminarmente cabe destacar que o Sistema Integrado de Planejamento - SIP tem por objetivo fortalecer o planejamento do Distrito Federal melhorando, em última análise, a qualidade das entregas aos cidadãos.

O SIP foi concebido no ano de 2019 após a publicação do Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060 e tinha como linha de ação integrar durante o processo de planejamento os seguintes instrumentos:

- Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060;
- Plano Plurianual - PPA (e consequentemente os orçamentos anuais);
- Modelo de Gestão Estratégica; e
- Planejamento Estratégico Institucional.

Em apertada síntese o objetivo era fazer com que o PPA e os orçamentos anuais, bem como o Planejamento Estratégico dos órgãos e entidades e o Modelo de Gestão, refletissem passos para a consecução dos objetivos de longo prazo estabelecidos no Plano 2019-2060 evitando, assim, que os planos de curto e médio prazo navegassem para rumos diferentes do estabelecido para o longo prazo.

Documento SEI 43640291:

[...] que o objetivo de tais metas seria a implantação do Sistema Integrado de Planejamento enquanto sistemática, a fim de promover maior alinhamento e interação entre o Planejamento Governamental (PPA), o Planejamento Estratégico (Plano Estratégico) e a Captação de Recursos e que, em um segundo momento a integração também poderia convergir para a implantação de um sistema computacional que agregasse tais vertentes do planejamento.

Enquanto a inserção do objetivo no PPA revela o propósito de fortalecer o planejamento governamental, do qual a SEEC é órgão central, o estágio de implementação da meta M553 - Implementar os 4 modelos do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal (SIP-DF) aponta, conforme constatações feitas até agosto de 2020, para uma situação diferente. Em consulta realizada na data de 16/09/2020, o objetivo não apresentava qualquer atualização de situação no sistema PPAWEB.

Até o fechamento do presente relatório, o tema ganhou pouco tratamento dentro da SEEC, limitado basicamente às reuniões iniciais e à elaboração, ainda em fase embrionária, de uma minuta de Decreto para criação do SIP, outra minuta de decreto para instituir o Modelo de Gestão Estratégica e estudos que visam verificar se existem outros normativos que precisam de alterações para fins de permitir a correta implementação do Sistema, ficando o assunto postergado por conta da pandemia pelo COVID19 (Documento SEI 40282915):

Entre abril de 2019 e fevereiro de 2020 foram realizadas reuniões com o intuito de estabelecer a Sistema Integrado de Planejamento - SIP e o Modelo de Gestão Estratégica. Destas reuniões restaram como produtos minutas de decretos que, ainda em fase embrionária, não foram publicados, porém já mostram o esboço do que pretende ser o SIP, razão pela qual muitos dos questionamentos formulados não poderão ser respondidos uma vez que dependeriam de aprovação do texto do Decreto e sua consequente publicação no Diário Oficial.

Por fim destaco que em virtude da emergência de alcance mundial provocada pelo COVID-19 e por esta Secretaria de Estado estar com praticamente a totalidade de suas pastas voltadas ao enfrentamento da pandemia, as discussões relacionadas a estes temas estão sobrestadas e retornarão em momento oportuno.

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria questionou a SEEC sobre as entregas associadas ao O222, traduzidas no andamento das metas e ações não orçamentárias, responsáveis, prazos, objetivos previstos (Solicitação de Informação Nº 20/2020 - CGDF/SUBCI /CODAG/DAPPG, documento SEI 40033534). Em síntese, a ausência de publicação do decreto foi a razão apresentada pela SEEC para a lacuna de informações referente à quase totalidade dos questionamentos apresentados.

Ao descrever a atividade de coordenação da elaboração do PPA 2020/2023, a SUPLAN informou às unidades sobre as características e atributos do PPA, e adotou a expectativa de que cada unidade tenha apresentado seus objetivos, metas, e indicadores mediante um processo de construção sólido e bem fundamentado nos conceitos da metodologia adotada no plano (Documento SEI 42773091):

Nesse sentido, considerando os demais atributos do Plano, como contextualização do Programa Temático, objetivo, caracterização do objetivo, metas, ações (orçamentárias e não orçamentárias e indicadores), entende-se que o plano apresenta informações baseadas em estudos prévios das unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas e o 'plano de ação' para o período de sua vigência.

E reconheceu a SEEC como parte desta metodologia indicando, em síntese, o fluxo de construção do O222 (Documento SEI 40185861):

[...] Entre as unidades setoriais que contribuíram para a elaboração do PPA, destaca-se a própria Secretaria de Economia.

Naquela oportunidade, a então Secretaria Adjunta de Planejamento-SPLAN/SEEC propôs a criação de um Objetivo do PPA, assim como propôs, também, as metas e ações não orçamentárias visando uma nova configuração para o Sistema de Planejamento do Governo do Distrito Federal.

Na análise realizada pela SUPLAN, apesar de embrionário, o conteúdo da proposta relacionava elementos coerentes e estava em conformidade com o método estabelecido para elaboração do plano. Acrescentamos que houve, à época de elaboração do Plano, uma reunião preliminar que abordou o assunto e novas discussões seriam retomadas em 2020 pela Secretaria Adjunta de Planejamento/SEEC, o que não aconteceu.

Em 26 de junho de 2020, a SEEC designou Grupo de Trabalho - GT para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222 do Plano Plurianual 2020/2023 (processo SEI 00040-00018274/2020-68, Portaria nº 241/2020, DODF nº 129, de 10/07/2020). A criação do GT se deu no curso da presente auditoria operacional, sendo por ela motivada, conforme Documento SEI 42428679:

A criação do GT decorre de pedido emanado pela CGDF por meio da Solicitação de Informação Nº 20/2020 que dá curso à realização de auditoria operacional no Programa 6203 – Gestão para Resultados, que deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal relativa ao exercício de 2020.

As atas do grupo de trabalho (Documento SEI 43640291 e 44881409) evidenciam o reconhecimento, pelos setores da SEEC envolvidos, da necessidade e conveniência de maior integração e sinergia entre os setores de planejamento da Secretaria, conforme apontado em itens anteriores do presente relatório de auditoria. A revisão histórica do processo de inclusão do Objetivo O222 no PPA apresentada no GT revela a necessidade de aprimoramento do processo que define os objetivos a serem inclusos no plano, o qual deveria passar por ampla discussão interna e contar com etapas definidas para o seu alcance. No caso do Objetivo O222, o SIP foi uma ideia pouco discutida e compartilhada entre os setores do planejamento, que não evoluiu para tornar-se um plano concreto e com etapas bem definidas, a ser inserido no PPA como um objetivo tangível capaz de proporcionar ganhos de eficiência e eficácia ao planejamento governamental.

A ausência de registros, de plano de ação, e de conhecimento mais aprofundado sobre o objetivo, suas metas e ações não orçamentárias indica a ocorrência de um processo incompleto no âmbito da SEEC para definir os atributos do PPA referentes à Unidade, em contraposição às recomendações exaradas pela SUPLAN a todas as demais unidades participantes do PPA.

Como conclusão dos trabalhos, manifestada no Relatório SEI-GDF nº 4/2020 - SEEC/SPLAN (Documento SEI 45391103), o GT afirmou a relevância do Objetivo O222, mas entendeu que sua complexidade torna inviável mantê-lo positivado dentro da estrutura do PPA:

Diante das considerações detalhadas na análise supra, o Grupo de Trabalho entende que o objetivo proposto é de grande relevância para o GDF, porém observa-se que, para viabilidade do cumprimento das Metas e Ações na forma em que foram propostas, ou seja, com a utilização de um sistema integrado de planejamento, se faz necessário o detalhamento de todos os processos das áreas envolvidas, o levantamento das legislações diversas utilizadas em cada área, bem como, a adequação de todos os sistemas de informação utilizados, o que necessitaria de um tempo considerável para sua realização prejudicando assim o seu alcance.

Embora conste nas discussões da Ata 01/2020 (Documento SEI 43640291) o entendimento de que a regulamentação seria uma das últimas etapas para a implantação de um sistema de tal natureza e magnitude, o grupo de trabalho destacou as ações da SEEC (restritas ao âmbito regulamentar) no sentido de fortalecer o planejamento governamental: Proposição do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 08/2019 à Câmara Legislativa do Distrito Federal com o objetivo de tornar o Plano Estratégico Governamental o instrumento norteador do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais e elaboração de decreto instituindo novo modelo de gestão no DF. E concluiu pela proposição de excluir o Objetivo O222 do PPA 2020-2023:

Sendo assim, é consenso do Grupo de Trabalho, o qual submete à apreciação e deliberação de V.Sa. junto ao Sr. Secretário de Estado de Economia que o Objetivo 222 seja excluído do PPA 2020-2023, sem prejuízo das ações e direcionamentos atuais, os quais já vêm fortalecendo o alinhamento dos instrumentos de planejamento do estado.

Portanto, embora a inclusão da meta de implantação do Sistema Integrado de Planejamento como componente para o fortalecimento do sistema de planejamento governamental indique a intenção do governo em valorizar essa importante função estratégica, pouco foi efetivamente realizado para o alcance do objetivo, o que levou à proposta de sua exclusão do PPA, após o início da presente auditoria operacional.

Destaca-se que, uma vez que seja mantida a opção pela exclusão do Objetivo O222 da estrutura do PPA 2020/2023, oito meses após o início de sua vigência, e ressaltando que tal decisão está sendo proposta pelo GT mesmo diante do reconhecimento, pelos principais atores envolvidos no planejamento governamental, da importância das entregas do objetivo, fica reforçada a necessidade de que sejam revistos e aperfeiçoados a sistemática e os mecanismos que levam à validação e inclusão de um tema como objetivo do Plano Plurianual.

Finalmente, cabe ressaltar que a medida de exclusão do objetivo do PPA não invalida a necessidade de que a SEEC organize seus processos internos, a integração eficiente de

seus setores e alinhe seus documentos de curto e médio prazo com o Plano Estratégico do DF, sendo prioritária a formulação de uma agenda para discussões sobre o assunto. A presença do objetivo dentro da estrutura do PPA assegura um mecanismo natural de controle ao seu desenvolvimento, e sua exclusão torna menos transparente à sociedade a evolução e o aprimoramento do sistema de planejamento.

Causa

Em 2019 e 2020:

- Falta de plano estabelecido com etapas, entregas e marcos para a implementação do Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal.
- Falta de indicação de patrono e responsável pelo objetivo.

3.1.2. Há ações coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF que assegurem a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais conforme meta prevista no PPA 2020/2023?

Parcialmente. As ações realizadas até o momento não são suficientemente coordenadas entre a SEEC e os órgãos e entidades do GDF de modo a assegurar a elaboração dos PEI's conforme meta prevista no PPA 2020/2023. As iniciativas para elaboração do PEI partem das Unidades e, portanto, são realizadas sob demanda, sendo que, pela posição de agosto de 2020, há existência de lista de espera. Não há uma coordenação que realize o acompanhamento centralizado quanto à real utilização dos PEI's pelas unidades, após sua elaboração, o que poderia conferir maior efetividade ao trabalho de apoio realizado pela SEEC. As constatações realizadas apontam para uma meta anual superdimensionada, considerando a equipe técnica hoje disponibilizada para a atividade.

No PPA 2020/2023, o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 – Gestão para Resultados apresenta como uma de suas três metas a M550 – “*Coordenar a elaboração de Planos Estratégicos Institucionais (PEI's) em 75 órgãos e entidades do Complexo Administrativo do DF até 2022*”, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Economia – SEEC.

No sistema PPA WEB, consultado em 01/09/2020, há uma descrição detalhada desta meta, que indica que a coordenação da elaboração dos PEI's deve ser realizada “à proporção de 25 a cada ano”. O método de apuração da meta foi definido como sendo a relação entre o número de PEI's elaborados e o número de PEI's planejados, apresentando como produto o percentual de planos elaborados. Desta forma, entende-se que a meta parcial para o ano de 2020 seria de 25 PEI's elaborados.

A coordenação da elaboração dos PEI's dentro da SEEC e, conseqüentemente, da meta M550, é de competência da Unidade de Gestão da Estratégia e Informação – UGEI, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Executiva de Planejamento - SPLAN. Embora esta atribuição não esteja explicitamente descrita no Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG (Decreto nº 39.386/2018), a UGEI se reconhece como responsável pela meta e, informou, por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386), que essa competência será formalizada com a publicação do Regimento Interno da SEEC, que contemplará a nova estrutura da Secretaria.

Destaca-se, conforme mencionado no Ofício nº 4410/2020 - SEEC/GAB (Documento SEI 42690716) e abordado em questão anterior, que a SEEC atualmente adota o Regimento Interno da então SEPLAG, bem como o Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda – SEF (Decreto nº 35.565/2014). A Pasta também informou que está adotando as providências necessárias para a elaboração de um regimento interno atualizado.

No Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528), a UGEI esclarece que “a necessidade de elaboração de um PEI é discricionária ao gestor do órgão, não havendo obrigatoriedade quanto à implementação dessa ferramenta de gestão”. Não há regulamentação específica sobre PEI no Governo do Distrito Federal. Entretanto, segundo a UGEI, “está em estudo/desenvolvimento minuta de Decreto instituindo o novo Modelo de Gestão do DF, o qual contempla o Desdobramento Estratégico e os Planejamentos Estratégicos Institucionais”.

Com relação à existência de diretriz ou orientação sobre a periodicidade com a qual o PEI deve ser elaborado e o período de sua vigência, a UGEI informou que “a recomendação é que o Planejamento Estratégico Institucional - PEI esteja alinhado com o Plano Plurianual - PPA, obedecendo assim um ciclo de implementação e monitoramento de 4 anos com revisões anuais”.

Embora esta seja apenas uma recomendação, observa-se que a meta M550 estabelece como prazo para a coordenação da elaboração dos PEI's nos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF o ano de 2022. Tal prazo implica em que alguns órgãos ou, conforme detalhamento da meta, 25 órgãos, terão seus PEI's elaborados e vigentes por pouco mais de um ano antes do término do atual PPA.

Neste ponto, considerando o prazo até 2022, vale discorrer sobre os impactos associados à possibilidade de uma mudança de governo no início de 2023 no Distrito Federal. Como os Planos Estratégicos Institucionais são instrumentos de planejamento não previstos em lei e não obrigatórios, futuras transições de governo podem comprometer a continuidade de sua implementação. Além disto, um eventual novo governo pode ter preferência por um Modelo de Gestão diferente do que está em implementação no momento, como ocorreu recentemente na mudança do Mapa Estratégico e do *Balanced Scorecard* para o *Must Win Battles* (Batalhas a serem vencidas) e o *Objective and Key Results* (Resultados-chave). Dessa forma, PEI's elaborados no último ano de governo e penúltimo ano de PPA podem servir como exercício para os gestores aprenderem como se elabora um PEI, mas muito provavelmente não terão tempo suficiente para serem implementados, acompanhados, avaliados, revistos e colaborarem de fato com o alcance dos resultados estratégicos almejados pelo governo.

Questionada se havia um plano de ação para o alcance da meta até 2022, a UGEI respondeu por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) que:

A UGEI funciona na forma de atendimento à demanda conforme ordem de chegada. O estabelecimento de um plano de ação dependeria de obrigatoriedade dos órgãos em elaborar os seus PEIs com o apoio da SEEC. A Unidade possui condições de atender até 4 órgãos simultaneamente. Considerando a média de 40 dias para finalização do trabalho, é possível o atendimento da meta até 2022, desde que haja demanda.

Apesar de os órgãos não terem obrigatoriedade em elaborar seus PEI's, a própria dinâmica de estruturação do PPA traz implícito o entendimento de que uma vez que uma meta é nele inserida, como é o caso da elaboração dos PEI's pelos órgãos do GDF, está sinalizada a importância de determinado assunto na agenda governamental. Tendo isso em vista, se há uma meta prevista para ser alcançada em determinado prazo, é inerente ao processo de planejamento a expectativa de que os gestores se organizem de forma a alcançá-la.

A falta de obrigatoriedade deve ser analisada, bem como deve ser verificado se este é ou não um fator que compromete a viabilidade da execução e o alcance da meta no prazo proposto. Essa questão deve ser considerada ao se estabelecer um plano de ação. Trabalhar sob demanda com um tema que não é obrigatório, dependendo exclusivamente do interesse dos órgãos do GDF, pode comprometer a eficácia do alcance da meta prevista.

No que diz respeito aos órgãos terem sido informados sobre a necessidade de elaboração de um PEI e se a UGEI havia sido apresentada formalmente aos Órgãos como Unidade que oferece apoio nessa ação, de acordo com a UGEI (Documento SEI 43263386), “*a SEEC informou da necessidade do alinhamento das estratégias institucionais com as diretrizes estratégicas de Governo quando da definição das mesmas no Planejamento Estratégico do DF e durante o seu monitoramento*”, assim como “*A SEEC informa a disponibilidade da equipe UGEI no apoio técnico e metodológico na elaboração dos PEIs por meio da rede de AGEPS e ainda pelo site Institucional da Secretaria*”.

O mesmo questionamento foi enviado ao Gabinete da SEEC, perguntando especificamente sobre o papel da SEEC nesse processo e, dessa vez, solicitou-se um detalhamento do modo como isso ocorreu. Entretanto, a Solicitação de Informação nº 30 foi redirecionada para ser respondida pela própria UGEI. As respostas apresentadas no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528) foram as mesmas, com apenas uma informação adicional com relação ao site institucional da Secretaria, “*que neste momento encontra-se em manutenção devido a necessidade de unificação (SEF/SEPLAG)*”.

Em consulta no dia 01/09/2020 aos três sites utilizados pela SEEC, o site da SEPLAG (<http://www.seplag.df.gov.br/>), o site da SEF (<https://www.site.fazenda.df.gov.br/>), e o atual site da SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/>), não foi possível encontrar informação disponível sobre a UGEI e o apoio técnico e metodológico oferecido pela Unidade na elaboração dos PEI's. Buscas pela expressão “Plano Estratégico Institucional” e “PEI” também não apresentaram nenhum resultado.

Dessa forma, não foi possível comprovar a efetiva divulgação da necessidade de elaboração de um PEI, da apresentação formal da UGEI como Unidade de apoio aos Órgãos, assim como a citada disponibilidade por meio da rede de AGEPS.

Com relação ao site da SEPLAG, a aba de nome “Gestão da Estratégia” ainda apresenta informações do governo anterior, como o “Mapa Estratégico da SEPLAG – 2016-2019” e o “Acordo de Resultados”. No site da SEF, também não há nenhuma informação sobre PEI, assim como a aba “Gestão Estratégica” apresenta o “Mapa Estratégico da SEPLAG – 2016-2019”. O mesmo ocorre no site da SEEC. Informações sobre Gestão Estratégica estão em branco ou apresentam as da SEPLAG.

A atualização de sites envolve recursos humanos e financeiros e, por mais que possa não ter constado inicialmente como prioridade dos órgãos do GDF, deve ser revista, em especial diante de uma situação extraordinária de crise epidemiológica.

Em nova consulta ao *site* da SEPLAG na internet na fase de finalização deste relatório, no dia 17/09/2020, verificou-se que o *site* da SEPLAG é automaticamente redirecionado para o *site* da SEEC. A aba “Gestão Estratégica” foi atualizada com informações sobre o PEDF e suas respectivas metodologias, assim como foram inseridas informações sobre o aporte técnico e metodológico da UGEI na construção dos PEI’s. A aba “Projetos Estratégicos” foi atualizada com informações sobre o PEI da SEEC, porém o *link* para acesso ao documento apresenta o *Book* do PEDF e não o PEI da Secretaria, conforme mencionado na página do *site*.

Além da inexistência de um plano de ação para execução da meta, constatou-se que a UGEI não realizou um levantamento prévio com relação ao número de órgãos e entidades que precisariam de seu apoio na elaboração de seus PEI’s. Sobre o assunto, a UGEI informou no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) que *“o universo considerado é o dos órgãos que compõem o Complexo Administrativo do DF, prioritariamente as Secretarias de Estado e suas vinculadas, porém diante da disponibilidade da equipe, podem-se abrir exceções para o apoio da UGEI a outros órgãos governamentais”*.

Considerando que em 31/12/2019 a estrutura administrativa do GDF contava com 103 órgãos e que a meta cita 75 órgãos; e que a equipe da UGEI é pequena, com apenas quatro pessoas atuando no trabalho de elaboração dos PEI’s; a elaboração de estudo prévio priorizando os órgãos com necessidade de apoio da UGEI constitui ferramenta para a eficiência da coordenação do assunto.

Outro fator que também influencia no dimensionamento do tempo necessário de trabalho da equipe, informado durante reunião realizada em 25/06/2020 com o chefe da UGEI, é que o tipo de apoio que cada órgão necessita difere bastante. Alguns precisam de orientações básicas, e o PEI é desenvolvido do início ao fim contando com a assessoria da UGEI. Outros já possuem uma cultura de planejamento mais desenvolvida, ou servidores mais experientes no tema, que inclusive participaram de processos anteriores de elaboração de PEI’s utilizando outras metodologias. Estes necessitam de menos apoio da UGEI, que pode colaborar orientando adaptações significativas ou poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente para a atual. Tais situações devem ser consideradas na elaboração de um estudo prévio e de um plano de ação.

No que diz respeito ao processo de coordenação da elaboração dos PEI’s, a UGEI esclareceu que:

[...] “o órgão é orientado a instruir processo específico no SEI! solicitando o apoio técnico e metodológico à SEEC”, “a quantidade de participantes dos órgãos é definida por eles próprios. Não há perfil específico requerido para participação”, “são realizadas entre 4 a 6 reuniões técnicas semanais”.

O tempo entre o primeiro contato e a versão final do PEI varia entre 4 a 6 semanas. A metodologia utilizada pela UGEI para a elaboração dos PEI's é a mesma que foi utilizada na elaboração do PEDF (*Must Win Battles* e o *Objective and Key Results*) e segue as etapas descritas abaixo, conforme Documento SEI 43384055:

- 1) Diagnóstico Organizacional – Matriz SWOT;
- 2) Definição da identidade institucional (Missão, Visão e Valores);
- 3) Metodologia *Must Win Battles* (MWB) e *Objectives and Key-Results* (OKR);
- 4) Alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional ao Planejamento Estratégico do DF;
- 5) Definição das batalhas e Resultados Institucionais;
- 6) Validação do PEI e Monitoramento via Gestão DF.

A sequência e a quantidade de etapas acima podem variar de acordo com a maturidade organizacional de cada Órgão, bem como seu nível de experiência na temática de gestão estratégica. Por esses mesmos motivos, os materiais disponibilizados para os Workshops /Oficinas são customizáveis, adequando-se as necessidades de cada Órgão.

Após a finalização do PEI, a UGEI sugere que seja feita a sua divulgação, “*porém cabe ao órgão efetivá-la*”. Como exemplo a ser seguido neste sentido, apresenta-se, a título ilustrativo, elementos do rito seguido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, órgão indicado pela própria UGEI como um modelo para estruturação da atividade de elaboração e de sua divulgação. Registre-se que a PGDF não foi auditada dentro do escopo da presente auditoria.

No processo SEI nº 00020-00034798/2019-37, disponibilizado pela PGDF, foi possível visualizar todas as etapas descritas pela UGEI para elaboração de um PEI. Destacam-se: o cuidado que a PGDF teve em registrar todo o processo; a formação de um Grupo de Trabalho de Planejamento Estratégico com média de 12 membros participando de todas as reuniões; lista de presença e atas dessas reuniões; despachos internos com contribuições dos servidores a cada etapa; envolvimento do Comitê Interno de Governança da PGDF; instituição do processo de planejamento estratégico por meio da Portaria nº 60, de 10/02/2020, divulgada no Boletim Interno da PGDF, edição nº 07/2020; e disponibilização do PEI nas páginas da intranet e da internet da PGDF.

No caso específico da SEEC, não foi possível evidenciar um rito bem estabelecido e documentado para a elaboração e divulgação de seu PEI. Segundo informado no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43635528), “*a divulgação interna se deu por meio dos próprios envolvidos no trabalho, e ainda por meio do início do monitoramento do PEI nas unidades da Secretaria*”. Como resposta da solicitação do processo específico no SEI, relacionado à elaboração do PEI da Secretaria, foi informado o processo nº 00040-00015882/2020-11, que trata apenas do encaminhamento do Book do Planejamento Estratégico Institucional da SEEC pela UGEI para o Gabinete da SEEC. Além das informações no processo

não serem relacionadas à elaboração do PEI da SEEC, conforme o que foi solicitado, visto que o primeiro documento já é o PEI finalizado, verificou-se que o processo foi aberto em 25/05/2020, quase oito meses após o processo de elaboração do PEI da SEEC ter sido finalizado, em 04/10/2019.

Conforme informado no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) a ação de coordenação da elaboração do PEI realizada pela UGEI é considerada finalizada pela Unidade “*Após a definição da Identidade Institucional do Órgão (Missão, Visão e Valores), das Batalhas (Objetivos Estratégicos), dos Resultados-Chave (Indicadores) e das Iniciativas Estratégicas (Projetos, Ações, etc.)*”. Nesse momento, a UGEI considera que avançou na meta M550.

Na tabela a seguir é apresentada a relação de órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF que contaram com o apoio da UGEI em 2019 e em 2020 (até 30/06/2020) na elaboração de seus PEI's.

Tabela 4 - Relação de Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do GDF que contaram com o apoio da UGEI em 2019 e em 2020 (até 30/06/2020) na elaboração de seus PEI's

PEI's elaborados com o apoio da UGEI	2019	2020 (até 30/06/2020)	Desde o início	Adaptações significativas da metodologia utilizada anteriormente	Poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente
Secretaria de Estado de Economia - SEEC	X		X		
Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF	X		X		
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SDE	X		X		
Casa Civil do Distrito Federal - CACI	X		X		
Subsecretaria de Políticas para Crianças e Adolescentes - SUBPCA	X		X		
Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU	X				X
Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF		X			X
Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal - SECID		X	X		

Secretaria de Estado de Trabalho - SETRAB		X	X		
---	--	---	---	--	--

Fonte: Elaborado com base em informações do Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386).

Observa-se na Tabela 4 que seis PEI's foram elaborados com o apoio da UGEI em 2019 e apenas três no primeiro semestre de 2020. Em se tratando da meta M550, um primeiro ponto a se considerar é que esta meta faz parte do PPA 2020/2023. Logo, os PEI's elaborados em 2019, em rigor, não deveriam ser incluídos no resultado alcançado da meta para 2020.

Vale destacar o fato de a própria SEEC constar desta relação. Sabe-se que o PEI da SEEC foi orientado pela mesma empresa de consultoria contratada para a elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060. Foi neste momento inclusive que a equipe da UGEI foi treinada na metodologia utilizada que seria replicada pela Unidade na coordenação da elaboração dos PEI's dos outros órgãos. No Relatório de Atividades – RAT da SEEC referente ao ano de 2019, há a informação de que;

A Secretaria de Estado de Economia, como órgão central de planejamento, oferece por meio da Unidade de Gestão da Estratégia e Informação (UGEI) o apoio metodológico e suporte necessários para construção dos PEI, tendo sido entregues, por essa Unidade em 2019, os Planejamentos Estratégicos Institucionais da Secretaria de Economia, elaborado com a consultoria de empresa especializada. Entregou ainda os PEI's da Subsecretaria de Políticas para Criança e Adolescente – SUBPCA; da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e da Casa Civil. (Grifou-se)

Observa-se também que a SLU não consta da relação de órgãos citados no RAT. No Despacho - SEEC/SPLAN (Documento SEI 34266746) em que a UGEI encaminha o Relatório de Atividades da Unidade para a Coordenação do Grupo de Trabalho RAT/SEEC – 2019, consta que o PEI da SEEC foi elaborado em parceria com a empresa de consultoria, com data de início em 23/08/2019 e data de término em 04/10/2019.

Com relação aos três PEI's que foram elaborados com o apoio da UGEI no primeiro semestre de 2020, verifica-se que dois PEI's receberam apoio desde o início e o da CGDF necessitou de poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente. De fato, a CGDF já possui um histórico de elaboração de PEI, sendo que o último foi referente ao período de 2016-2019.

Embora no Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386) a UGEI afirme que tem capacidade técnica para atendimento da meta de elaboração dos PEI's até 2022 desde que haja demanda; mesmo considerando que os PEI's apoiados em 2019, todos no segundo semestre, tenham representado uma curva de aprendizagem para a UGEI; e que o primeiro semestre de 2020 seja atípico dadas as limitações causadas pela crise epidemiológica, a

produção até agora realizada aponta para um risco de que a meta de 25 PEI's anuais para a UGEI possa ser de difícil execução com uma equipe de apenas quatro pessoas.

No que diz respeito à demanda, a UGEI relatou que, em 30/06/2020, seis órgãos haviam solicitado formalmente e estavam em lista de espera aguardando o apoio da Unidade na elaboração de seus PEI's: Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa; Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Estado de Educação; Companhia do Metropolitano do Distrito Federal - METRÔ-DF; e Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística – DF LEGAL.

Diante do fato de que até agosto de 2020 apenas 3 PEI's foram concluídos, da meta prevista de 25 PEI's anuais e da existência de lista de espera, a Unidade deve avaliar se a equipe disponível é suficiente para realizar a meta com eficácia.

As informações que constituem os PEI's podem ser cadastradas no Sistema Gestão-DF, após sua finalização, mas não há obrigatoriedade neste sentido, sendo realizado o cadastramento apenas mediante solicitação do órgão. Órgãos que elaborarem seus PEI's sem o apoio da UGEI e desejarem utilizar o sistema, podem fazê-lo desde que a metodologia seja adaptada à utilizada pelo GDF.

Não há uma coordenação centralizada para acompanhamento da divulgação dos PEI's e para monitoramento, no mínimo, do fornecimento correto e tempestivo das informações referentes à implementação destes instrumentos nas Unidades do Complexo Administrativo do GDF. Segundo o Despacho - SEEC/SPLAN/UGEI (Documento SEI 43263386), *“a UGEI disponibiliza apenas suporte técnico para utilização do sistema”* e *“a SEEC dispõe da Subsecretaria de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos – SUPPE, que monitora as informações do PEI que estão presentes no Planejamento Estratégico do Distrito Federal”*. O acompanhamento centralizado dos PEI's, após sua inserção no Gestão-DF, não significa interferência na autonomia dos Órgãos e pode possibilitar a verificação de que o PEI, elaborado com o apoio da UGEI, está de fato sendo utilizado como referencial para a atuação da gestão.

Causa

Não se aplica.

3.1.3. É viável adotar o indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital?

Não. O i-Planejamento, um dos componentes do IEGM, foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 do PPA 2020/2023. Entretanto, a complexidade de seu cálculo, que não permite visualizar uma relação clara e direta entre as ações realizadas para melhorar o planejamento e o resultado do seu desempenho, dificulta sua apuração e acompanhamento pela SUPLAN, o que invalida a utilidade de qualquer indicador. Além disso, o modelo de funcionamento da SUPLAN, que apresenta uma postura mais orientativa e reativa em relação às Unidades Orçamentárias; assim como a diferença na metodologia de acompanhamento das metas utilizada pela SUPLAN (por Unidades Orçamentárias) e no âmbito do i-Planejamento (por Ações Orçamentárias), faz com que não seja viável adotar este índice como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital. Contudo, alguns elementos do i-Planejamento poderiam ser adaptados à realidade distrital e utilizados para avaliar a eficácia do Objetivo.

Em abril de 2016, o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF celebrou Termo de Adesão para integrar a Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon. A Rede Indicon foi criada por meio do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016, firmado entre o Instituto Rui Barbosa - IRB, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG; e tem como finalidade *“compartilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo”*.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM foi desenvolvido pelo TCE-SP e foi o primeiro instrumento compartilhado pela Rede Indicon, sendo estabelecido que seria utilizado como indicador padrão, conforme parágrafo único da cláusula primeira do Acordo de Cooperação. Os Tribunais de Contas partícipes e os que aderiram ao Acordo comprometeram-se a aplicar e consolidar o IEGM em seus jurisdicionados no mínimo bianualmente.

Tendo em vista a natureza híbrida do Distrito Federal conferida pela Constituição Federal, com a atribuição de competências tanto estaduais quanto municipais, o TCDF entendeu ser necessária a avaliação do DF no âmbito do IEGM. Dessa forma, a aplicação do IEGM no DF iniciou-se em 2016, tendo como ano de referência o ano de 2015.

De acordo com o Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, publicado pelo TCDF em 2016, o IEGM “*mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal*”.

O IEGM é um indicador de processo composto por sete índices setoriais, cada um baseado em uma dimensão da execução do orçamento público e da gestão pública. Com o objetivo de melhor refletir o grau de relevância de cada um dos índices apurados, estes apresentam pesos diferentes ao compor o cálculo final do IEGM, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 5 - Índices componentes do IEGM e respectivos valores ponderados

Índices Componentes do IEGM	Valores Ponderados dos Índices
1. i-Educ: Índice da Educação	20%
2. i-Saúde: Índice da Saúde	20%
3. i-Planejamento: Índice do Planejamento	20%
4. i-Fiscal: Índice da Gestão Fiscal	20%
5. i-Amb: Índice do Meio Ambiente	10%
6. i-Cidade: Índice Cidades Protegidas	5%
7. i-Gov TI: Índice de Governança de Tecnologia da Informação	5%

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

O cálculo do IEGM é realizado a partir de informações provenientes de dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais e pelo Governo do Distrito Federal. A participação das unidades jurisdicionadas é de caráter obrigatório. As informações são prestadas pelos próprios gestores (autodeclaração) e, na medida do possível, são validadas posteriormente pelos Tribunais de Contas. Nos últimos quatro anos, o TCDF contou com o apoio do IRB e de outros Tribunais de Contas para o cálculo das notas do índice.

Os resultados do IEGM são apresentados em cinco faixas de resultado, preservando os valores numéricos calculados. As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C), utilizadas tanto para o IEGM quanto para os sete índices que o compõem. Cada faixa é caracterizada conforme descrito na tabela a seguir:

Tabela 6 - Faixas de resultados do IEGM e respectivos critérios

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, cinco índices componentes com nota A.*
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima.

B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima.
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima.
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99%.

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

*Obs.: O requisito de que ao menos cinco índices componentes apresentem nota “A” considera que três dos índices possuem peso ponderado menos relevante na composição do IEGM (i-Amb, i-Cidade e i-GOV TI). Resultados menos expressivos nessas esferas não implicariam uma redução significativa do Índice Final, porém denotariam uma gestão menos ampla.

A aplicação das faixas de resultado também deve observar as seguintes regras:

I. Diminuição de um grau na nota geral do IEGM: quando não ocorrer o atingimento da aplicação mínima de recursos de 25% dos impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE;

II. Índice componente - realocação para a faixa de resultado de nota C – baixo nível de adequação: quando não observar o limite de gasto com pessoal do Poder Legislativo estabelecido pela LRF.

i-Planejamento

Segundo o Relatório de Desempenho IEGM-DF do TCDF de 2018, o objetivo do i-Planejamento é “*avaliar a consistência do planejamento distrital e sua realização em matéria de programas e ações, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados*”.

O índice i-Planejamento é formado por quatro indicadores, sendo que cada um deles possui um peso em função da sua importância, do seu reflexo sobre as finanças públicas e da sua gestão. Como o objetivo deste trabalho não é avaliar o indicador propriamente dito, suas fórmulas não serão detalhadas. Estas podem ser consultadas no Manual do IEGM do TCDF, item 7.3 Síntese i-Planejamento - Memorial de Cálculos para Indicadores do Planejamento, página 35 a 45. Na tabela a seguir pode-se verificar a composição e a descrição da forma de cálculo do i-Planejamento.

Tabela 7 - Indicadores componentes do i-Planejamento

Indicadores componentes do i-Planejamento	Forma de Cálculo
Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações.	Média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa. Esse valor é apurado para cada programa. O valor final é a média obtida do resultado de todos os programas. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados.	Apresenta o valor alcançado de cada uma das ações, dividindo-se o valor da meta física realizada pelo valor estipulado inicialmente no planejamento; e o quanto dos recursos disponibilizados foram utilizados, dividindo-se o valor liquidado pelo valor fixado atualizado, a partir dos dados constantes da Lei Orçamentária Anual. Esse valor é apurado para cada ação. O valor final é a média obtida do resultado de todas as ações. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Percentual de alteração do planejamento inicial.	Total dos valores dos programas estabelecidos inicialmente na Lei Orçamentária Anual – LOA - comparado com os valores finais apurados para os mesmos programas. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.
Percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada.	Divisão da despesa liquidada classificada pelo código “44” – Investimentos (Portaria nº 163/2001 do MPOG) pelo valor total da receita arrecadada no mesmo período. A este resultado é atribuída uma pontuação conforme tabela apresentada no Manual.

Fonte: Elaborado a partir de informações do Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM do TCDF.

Para a apuração dos indicadores do i-Planejamento ainda são necessários seis quesitos que consistem em informações como: se o planejamento do DF para o ano foi estruturado através de programas, indicadores, metas e ações e, em caso positivo, respectiva planilha eletrônica; valores totais da dotação inicial autorizada na LOA, da dotação atualizada em 31/12, da despesa liquidada com investimentos (despesas classificadas pelo código 44 – investimentos) no ano e da receita total arrecadada no ano. Outros quesitos adicionais ao índice componente também são utilizados e, para o ano de 2015, consistiram em um questionário com 41 perguntas, que foi respondido pela SUPLAN/SEEC.

Foi informado em e-mail do TCDF, enviado em 25/05/2018 para a Unidade de Controle Interno da então SEPLAG (Documento SEI 9187191), anexado no Processo SEI nº 00410-00011600/2017-37, referente ao IEGM:

[...] esclarece-se que nem todas as questões são avaliadas. Para cada dimensão analisada, existem questões avaliativas e outras somente informativas. Conforme

relatado no Manual do IEGM (e-DOC 289B749B-e, que consta no Processo - TCDF nº 21169/16), para o i-Planejamento, dos 48 quesitos somente 12 foram considerados para a composição da nota.

Como é possível observar, o cálculo do i-Planejamento é complexo, dependente de uma série de variáveis, atribuídas de pesos diferentes, e nem todas as questões respondidas pela SUPLAN são de fato consideradas pelo Tribunal para a composição da nota.

Resultados do IEGM-DF e do i-Planejamento nos anos de 2015 a 2018

Entre os anos de 2015 e 2017 o Governo do Distrito Federal obteve nota B, efetiva, no IEGM. Entretanto, em 2018, apresentou desempenho inferior em relação aos anos anteriores, atingindo nota C+, em fase de adequação. Na tabela a seguir pode-se verificar os resultados dos últimos quatro anos do IEGM-DF e de cada um dos índices que o integram.

Tabela 8 - Resultados do IEGM do Distrito Federal nos anos de 2015 a 2018

Ano	IEGM/DF	i-Planejamento	i-Educ	I-Saúde	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2015	B	C	B	B+	B	C	A	B+
2016	B	C	B+	B+	B	C+	B+	B+
2017	B	C	B+	B	B	A	A	B+
2018	C+	C	C	B	B	A	A	A

Fonte: Relatórios de Desempenho IEGM – DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

O IEGM foi escolhido como um dos dois indicadores de impacto do Programa Temático 6203 – Gestão para Resultados. O i-Planejamento, um dos componentes do IEGM, foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 do Programa Temático 6203 do PPA 2020 /2023, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 9 - Indicador do Objetivo O222 do PPA 2020/2023

Denominação do indicador	Unidade de medida	Índice de referência	Data de referência	Periodicidade	Índices Desejados		Tendência	Fonte
					Ano	Valor		
In10531 – i- planejamento /IEGM - DF	Índice	26.73	12/2017	Bianual	2020	>= 50,00	Maior, melhor	Instituto Rui Barbosa - IRB
					2021	Não se aplica		
					2022	>= 60,00		
					2023	Não se aplica		

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023.

Segundo informações fornecidas no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), o i-Planejamento foi escolhido como indicador para o Objetivo O222 pois *“trata-se de indicador existente e já informado pela SUPLAN”*, de modo que *“entendeu-se ser capaz de representar parte das realizações da Unidade”*. Além disso, a SUPLAN selecionou este indicador *“no intuito de medir as melhorias nos seus processos, buscar contribuir para melhorar a nota do i-Planejamento e, por conseguinte, contribuir para a aferição da melhora da atuação do DF no ranque do IEGE/DF”*.

Observa-se que houve um equívoco na citação ao IEGE/DF, uma vez que o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE ainda não foi aplicado pelo TCDF no Distrito Federal. Entende-se que a SUPLAN se referiu ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM nessa parte da resposta.

No que diz respeito ao i-Planejamento ser de fato uma medida representativa do Objetivo O222, a SUPLAN considera que:

[...] como todo indicador, essa ferramenta é um balizador. Então, entendeu-se que em parte sim, esse indicador seria capaz de contribuir para mensurar o alcance do Objetivo 222. A SUPLAN ainda considerou tratar-se de um indicador já estruturado, realizado por Órgão de Controle e que apresenta característica de um bom indicador (confiabilidade, sensível, baixo custo, etc).

Na Tabela 9 pode-se verificar que a periodicidade prevista para informar os resultados do indicador é bianual (aqui entendido como a cada dois anos), uma vez que os índices desejados foram definidos para os anos de 2020 e 2022, não sendo considerados aplicáveis para os anos de 2021 e 2023. O IEGM e, conseqüentemente, o i-Planejamento, foram apurados anualmente para os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018. Questionada sobre o motivo do resultado do indicador ter a previsão de ser divulgado a cada dois anos, a SUPLAN esclareceu que;

[...] considerou o prazo de até 20 de janeiro do ano subsequente ao avaliado para as Unidades do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal atualizarem os indicadores de desempenho dos Objetivos dos Programas Temáticos do Plano Plurianual Anual, visto que esses dados são apresentados no Relatório/Demonstrativo constante do inciso XVII - Indicadores de Desempenho por Programa de Governo, previstos no art. 1º da Instrução Normativa nº 1/2016 - TCDF, o qual compõe a Prestação de Contas Anual do Governador; a determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos termos da Decisão - TCDF nº 5088/2013 *“III - alertar a SEPLAG no sentido de que a diferença entre o prazo previsto no Decreto nº 32.598/10 e aquele introduzido pela Lei nº 4.742/11 (Lei que aprovou PPA 2012/2015) não implique o fornecimento, na Prestação de Contas do Governo, de informações sujeitas a alterações”*; e ainda, o fato da SUPLAN/SEEC não ter o controle da data correta que IEGM será enviado e efetivamente avaliado.

Tendo em vista que os resultados do IEGM e do i-Planejamento têm como referência sempre o ano anterior ao da sua apuração e divulgação, a SUPLAN confirmou, por meio do Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), que o índice desejado de maior ou igual a 50 para 2020 seria o divulgado em 2020, mas referente ao ano de 2019.

Importante lembrar que apesar de o atual governo ter se iniciado em 2019, o PPA atual compreende o período de 2020 a 2023. Logo, da forma como foi definido, o índice desejado para o primeiro ano do PPA reflete um período anterior à execução do próprio instrumento de planejamento.

Além disso, segundo informado pela SUPLAN no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137), datado de 13/08/2020, “até a presente data o processo de avaliação do IEGM ainda não chegou na SEEC, remetido pelo TCDF”. Nos últimos dois anos, o questionário foi enviado para a SEEC no mês de abril.

Conforme mencionado anteriormente, o TCDF é responsável por aplicar o questionário do IEGM, entretanto, o cálculo do índice e seus componentes é realizado com o apoio do IBR e de outros Tribunais de Contas. Na ocasião da elaboração do PPA 2020/2023, o GDF ainda não havia recebido ofício do TCDF informando o resultado do índice para 2018. Desse modo, o índice utilizado como referência, de 26,73, é o do ano de 2017.

Em todos os anos em que o i-Planejamento foi apurado, o GDF obteve nota C, baixo nível de adequação. Porém, em termos de valores numéricos, houve uma oscilação no ano de 2016, em que o índice aumentou de 25 para 46, mas tendo praticamente retornado ao nível anterior em 2017. Como o critério definido para a mudança para a faixa C+ é estar entre 50% e 59,99% da nota máxima, essa melhora no desempenho não foi traduzida em termos de nota. Na Tabela 10, são apresentados os resultados do i-Planejamento referente ao período 2015/2018, inclusive.

Tabela 10 - Resultados do i-Planejamento do Distrito Federal nos anos de 2015 a 2018

Ano	i-Planejamento Valor numérico calculado	Nota	Faixa
2015	25	C	Baixo Nível de Adequação
2016	46	C	Baixo Nível de Adequação
2017	27	C	Baixo Nível de Adequação
2018	28	C	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Relatórios de Desempenho IEGM – DF do TCDF dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

De acordo com os Relatórios de Desempenho IEGM - DF do TCDF, o baixo desempenho do governo na nota do i-Planejamento para os anos do período 2015/2018 deve-se ao mesmo motivo em todo o período, conforme exemplificado no trecho abaixo, extraído do Relatório de 2017:

Como costumeiro, desde o início da aplicação do IEGM, a dimensão i-Planejamento é a que apresenta o pior resultado. Consoante já relatado nos Relatórios de Desempenho dos anos anteriores, o principal motivo para esse baixo desempenho diz respeito ao não conhecimento do grau de atingimento das metas físicas conforme determinado pela métrica do IEGM. Sem essas informações, não é possível avaliar as ações governamentais, sobretudo no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade. [...]

O que leva a essa má qualificação é a não divulgação do atingimento das metas das ações constantes da LOA. Consoante o informado no relatório do ano anterior, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão realiza o acompanhamento das metas bimestralmente. Contudo, a metodologia utilizada por ela difere da metodologia estabelecida na confecção do IEGM. A Secretaria informou ainda que estava buscando meios para se alinhar a essa metodologia.

Mesmo no ano de 2016, em que o resultado apresentou melhora em relação ao ano anterior, não há nenhuma informação explícita no Relatório de Desempenho do IEGM de 2016 que justifique o aumento da nota naquele ano. Segundo este Relatório, *“Apesar de ter informado que o planejamento está estruturado em programas, indicadores, metas e ações, o DF não forneceu os dados referentes ao atingimento das metas das ações constantes da Lei Orçamentária”*.

O Relatório também menciona o Ofício nº 363/2017 encaminhado pela então SEPLAG, atual SEEC, informando que:

[...] bimestralmente, a Seplag realiza o acompanhamento das ações constantes da Lei Orçamentária Anual por meio do Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG, módulo do Siggo. Contudo, conforme informado pela Secretaria, a metodologia utilizada por ela difere da metodologia estabelecida na confecção do IEGM, visto que o acompanhamento realizado pela Seplag é por unidades orçamentárias, enquanto, no âmbito do IEGM, as metas são consolidadas por ações orçamentárias. A Seplag informou ainda que, por meio da Subsecretaria de Planejamento, está analisando a melhor forma de realizar o alinhamento dessas metodologias.

De qualquer modo, considerando a forma como o i-Planejamento é mensurado, apesar da SEPLAG ter prestado esse esclarecimento sobre a diferença metodológica no acompanhamento das ações, essa informação não seria o suficiente para justificar o aumento expressivo na nota do indicador daquele ano em comparação ao ano anterior.

Questionada sobre o que levou ao aumento da nota do i-Planejamento em 2016, em comparação ao ano anterior, a SUPLAN respondeu por meio do Despacho - SEEC/SEORC /SUPLAN (Documento SEI 45307137):

Nos exercícios analisados, do rol de questões apresentadas, o item pendente era o que se referia às informações acerca das metas físicas. Após o resultado de 2018, verificou-se que o cálculo considera a discrepância entre o planejado e o executado nas ações orçamentárias executadas pelas unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Com relação ao motivo que levou à diminuição da nota em 2017, em comparação ao ano anterior, a SUPLAN informou que:

No Relatório IEGM 2018 consta a seguinte informação

Tem sido contumaz o baixo nível de adequação do DF no âmbito do i-Planejamento. Em 2018, para essa dimensão, o valor do indicador para o DF correspondeu a 28, bem semelhante ao exercício anterior, que foi 27. A causa precípua para tanto diz respeito ao descompasso entre a execução orçamentária e o alcance dos indicadores e das metas estipulados, segundo os parâmetros definidos para o IEG-M. Para diversas metas apresentadas, a Secretaria de Economia não informou os resultados alcançados e outros números informados foram bem aquém dos desejados. Porém, ressalta-se melhoria frente aos exercícios anteriores, considerando que naqueles anos a Secretaria não forneceu qualquer informação referente ao alcance das metas, enquanto, para 2018, foram informados vários dados, que, no entanto, não foram suficientes para a ampliação da nota do DF no componente i-Planejamento. Os demais quesitos inseridos nesse componente indicam que o DF apresenta um sistema de planejamento orçamentário informatizado, estruturado, com as competências definidas, segundo as normais legais sobre o tema.

Como é possível observar pelas respostas fornecidas, não foram apresentados elementos consistentes que permitam esclarecer de forma conclusiva as razões do aumento verificado no índice no exercício de 2016.

No período em que o indicador foi mensurado, segundo a SUPLAN, foram realizadas ações visando a melhora do índice, tais como:

[...] buscar apurar o que foi previsto na meta física da LOA em comparação ao que foi executado, tomando para tanto a prestação de informações no campo "etapa realizada" do Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG, bem como a elaboração de formulário virtual enviado às unidades orçamentárias a fim de colher esses dados. Lembrando que um dos aspectos observados para o cálculo do índice i-Planejamento é meta física alcançada por ação orçamentária na LOA.

Porém, conforme descrito em trecho anterior, citado pela própria SUPLAN, do Relatório de Desempenho do IEGM 2018, apesar de terem reconhecido que foram verificadas melhorias frente aos exercícios anteriores, *“no entanto, não foram suficientes para a ampliação da nota do DF no componente i-Planejamento”*.

Para que o índice apresente melhora de forma significativa a SUPLAN entende que:

Considerando que um dos quesitos do questionário do TCDF refere-se à meta física alcançada por ação orçamentária, a execução da meta física constante da LOA deve ser a mais próxima possível da realizada, informada no SAG, que coteja a meta física da LOA à meta realizada. As áreas envolvidas são: SUPLAN/SEEC; SUOP/SEEC e todas as Unidades Orçamentárias do Complexo Administrativo do GDF que elaboram proposta orçamentária e realizam o acompanhamento governamental no SAG.

Ao ser questionada de que forma a área havia planejado alcançar o índice desejado do i-Planejamento para 2020, referente ao exercício de 2019, de maior ou igual a 50, previsto no PPA 2020/2023, a SUPLAN informou que

Considerando o resultado de 2016 = 46 e ainda o empenho da SUPLAN em melhorar seus processos (melhor interlocução com a equipe da SUOP, quando da elaboração da LOA; melhor empenho das equipes das Unidades Orçamentárias em realizar um planejamento da LOA; e as melhorias dos sistemas informatizados de planejamento), entendeu-se ser possível alcançar o índice desejado maior ou igual a 50%. Entretanto, após resultado de 2018, talvez não fosse possível.

A partir das informações apresentadas, conclui-se que o cálculo do i-Planejamento é complexo e dependente de uma série de variáveis. Além das mencionadas anteriormente, é importante acrescentar observações feitas pela própria SUPLAN no Despacho - SEEC/SPLAN/SUPLAN (Documento SEI 39133004):

Cumpre-nos esclarecer que a SUPLAN elabora o Plano Plurianual do Governo em conjunto com as Unidades Orçamentárias do GDF. As equipes técnicas da SUPLAN prestam orientações para adequar as proposições da UO à metodologia e aos procedimentos necessários à elaboração do Plano e análise das proposições, sem contudo interferir no conteúdo das propostas, que são elaboradas pelas equipes técnicas das Unidades em conjunto com os gestores de cada pasta, no contexto de suas competências. Ademais, cada UO deve ter sua supervisão interna, visto que são as unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas. (Grifou-se)

E no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45307137):

Há que destacar as seguintes observações ao analisar os resultados anteriores:

[...]

2. A dimensão planejamento é diretamente impactada pela qualidade das informações prestadas pelas unidades administrativas do Distrito Federal (atualmente existem cerca de 146 unidades orçamentárias).

3. A análise que confronta a meta física prevista na Lei Orçamentária com a meta física executada e execução orçamentária fica comprometida muitas vezes devido a contingenciamentos, bloqueios e suplementações de recursos, o que impacta diretamente nas metas físicas e resulta no comprometimento do índice que confronta recursos financeiros e realizações físicas.

Além dos fatores externos à SUPLAN que afetam o resultado do indicador, fazendo com que esta não tenha total domínio sobre as ações que impactam diretamente em seu resultado, não é possível estabelecer uma relação clara e direta entre as ações realizadas e o

desempenho alcançado na nota do i-Planejamento, o que faz com que qualquer definição de índice desejado seja um tanto quanto aleatória e difícil de ser mensurada previamente.

A definição de indicadores para o PPA implica na necessidade de conhecer seu desempenho, manter acompanhamento sobre eles, e usar os resultados obtidos como insumo para redirecionar as ações a serem tomadas, de maneira que não há sentido mantê-los se não é possível realizar um acompanhamento eficaz.

Questionada sobre se além do i-Planejamento, a SUPLAN possui alguma outra metodologia para avaliar se seus processos de trabalho e os instrumentos de planejamento entregues à sociedade (PPA, LOA, LDO) estão sendo eficientes em garantir o fortalecimento do planejamento governamental, a área respondeu que:

A SUPLAN elabora o Plano Plurianual em conjunto com as Unidades responsáveis pela implementação das Políticas Públicas, realiza o acompanhamento bimestral das ações governamentais, a avaliação do Plano Plurianual e Relatórios de Atividades e Indicadores de Desempenho por Programa de Governo. As entregas e os trabalhos são realizados buscando constante aprimoramento dos processos de planejamento, sendo primordial o modelo de atuação que considere a integração constante com os órgãos setoriais.

Percebe-se que, além do i-Planejamento, não há nenhuma outra medida que avalie os processos de trabalho internos e os instrumentos de planejamento entregues à sociedade. O simples fato de os produtos serem entregues, certamente não é garantia da sua qualidade nem da sua eficiência. Apesar da afirmação de que há uma busca constante por aprimoramento dos processos de planejamento, estes não foram detalhados na resposta.

Embora o i-Planejamento tenha sido escolhido pela SUPLAN como indicador para o Objetivo O222, entre outros motivos, “*no intuito de medir as melhorias nos seus processos*”, verifica-se que nos últimos quatro anos este indicador não foi uma medida adequada para retratar os esforços empreendidos, assim como não parece ser viável sua adoção como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital e indicador para o Objetivo O222. Entretanto, elementos componentes do i-Planejamento poderiam ser melhor adaptados à realidade distrital e utilizados pela própria SUPLAN para avaliar a eficácia do Objetivo.

Causa

Natureza do índice i-Planejamento, que não permite visualizar uma relação clara e direta entre as ações realizadas para melhorar o planejamento e o resultado do seu desempenho, o que dificulta sua apuração e acompanhamento pela SUPLAN.

3.2. Eficiência

3.2.1. Existem definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental?

Parcialmente. Até a data de conclusão do presente relatório, a SEEC não havia publicado seu novo Regimento Interno, contemplando a fusão entre a Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, ocorrida em 01/01/2019. Após o início da presente auditoria operacional, foi publicada, em 18/08/2020, a Portaria nº 293 – SEEC, designando grupo de trabalho com prazo de 90 dias para elaboração de proposta de Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia.

Observou-se que os setoriais que desenvolvem trabalhos de planejamento compreendidos no escopo da presente auditoria estão desempenhando suas atividades, mas uma reflexão sobre novos papéis, competências e otimizações na estrutura da Secretaria poderá ser agregada ao documento, dando maior clareza e eficiência aos papéis, favorecendo uma maior integração. Considerando os setores de planejamento e orçamento abordados na auditoria, observou-se que a elaboração de mapas de processo ainda não é uma prática disseminada na Secretaria, e os mapas elaborados não foram construídos de forma a valorizar e evidenciar as interfaces entre as diversas áreas da SEEC.

Num breve histórico, em 01/01/2019, mediante o Decreto nº 39.610, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão foi incorporada à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, passando a ser denominada Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. Em 20/08/2019, o Decreto nº 40.030 estabeleceu que a então Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão passaria a ser denominada Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC. Segundo seu Art. 1º: *“A Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal passa a denominar-se Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, mantendo-se as atuais competências”*.

No que se refere às definições de atribuições e responsabilidades, em 30/06/2020 a Secretaria de Estado de Economia informou, mediante o Ofício nº 4410/2020-SEEC-GAB (Documento SEI 42690716), que segue utilizando como balizadores o Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, aprovado pelo Decreto nº 39.386, de 17 de outubro de 2018, e o Regimento Interno da então Secretaria de Estado de Fazenda, aprovado pelo Decreto nº 35.565, de 25 de junho de 2014.

Nos termos do Decreto nº 39.386, a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC, por meio de sua Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN), coordena o Sistema de Planejamento do Governo do Distrito Federal:

Art. 28. À Subsecretaria de Planejamento - SUPLAN, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Orçamento, compete:

I - coordenar o sistema de planejamento do Governo do Distrito Federal, na qualidade de órgão central, estabelecendo diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao planejamento governamental;

A teoria da administração preconiza que os grupos sociais tendem a estruturar-se, à medida que se estabilizam, numa busca pela cristalização das regras e procedimentos, estabelecendo relações que conduzam à melhor maneira de agir para alcançar seus objetivos.

A estrutura das organizações, envolvendo fatores materiais e humanos, compreende, necessariamente, relações físicas e psicológicas. As relações estruturais físicas dizem respeito à disposição que se dá aos recursos materiais dentro do órgão, a qual deve ser cuidadosamente planejada para maximizar a eficiência. As relações psicológicas também necessitam ser concatenadas dentro de um esquema formal, definindo posições, atribuições, e responsabilidades de cada membro. Um esquema de relações estruturais psicológicas implica a definição de atribuições para cada elemento do grupo e a fixação de suas relações verticais, horizontais e diagonais.

Segundo Furtado, C.M. (Teoria da Estrutura em Organização (1946), republicado na Revista do Serviço Público - Brasília 57 (3): 439-452 Jul/Set 2006), em texto que aborda princípios básicos de estrutura organizacional:

As relações estruturais psicológicas se constituem o alicerce das organizações e a forma de elas se defenderem contra as forças desintegradoras não excluem o complemento da iniciativa e da interação extra-formal, que devem ser cultivadas em todo o grupo organizado. Para tanto, é de conveniência que se desenvolva em todos os elementos do grupo um interesse pelas suas tarefas e pelo fim total do conjunto. As linhas de estrutura devem permitir uma permanente identificação de todos os componentes com os objetivos últimos do grupo.

Portanto, segundo a teoria clássica de Administração, a definição clara de atribuições e responsabilidades é fator importante para o bom funcionamento das organizações. No caso da SEEC, resultante da união de duas Secretarias de consideráveis dimensões e relevantes atuações no âmbito governamental, a clara definição de responsabilidades e atribuições tem reflexos no funcionamento de diversas áreas do governo, incluindo o planejamento governamental, função cuja unidade é órgão central. Neste sentido, foram

identificadas condições que apontam para a necessidade de melhorias, na busca de maior eficiência na integração dos atores envolvidos no planejamento governamental, como a seguir discutido.

Regimento Interno da SEEC, Estrutura e Atribuição de Responsabilidades

O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão vinculava a sua Unidade de Gestão da Estratégia e Informação - UGEI à Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa e definiu as competências da unidade:

Art. 69. À Unidade de Gestão da Estratégia e Informação - UGEI, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa, compete:

I - atuar na inteligência estratégica;

II - aferir os resultados de indicadores estratégicos e conduzir análises de desempenho dos objetivos do mapa estratégico;

III - elaborar Relatórios de Desempenho da Estratégia;

IV - preparar e conduzir as RAEs (Reuniões de Avaliação da Estratégia);

V - estruturar ideias de novos projetos (business case ou ficha inicial) para avaliação acerca da inclusão ou não na carteira do Governo;

VI - realizar estudos de benchmark de casos que tenham relação com a carteira de programas e projetos estratégicos do Governo do Distrito Federal e apresentar o resultado dos estudos aos respectivos gerentes de projetos;

VII - avaliar variáveis políticas, sociais, econômicas, ambientais, legais, tecnológicas e os respectivos impactos em relação às principais estratégias do Governo;

VIII - identificar riscos e oportunidades para implementação e execução das ações estratégicas;

IX - colaborar para o aperfeiçoamento dos indicadores das principais estratégias do Governo;

X - manter intercâmbio com outras organizações sobre assuntos relacionados à gestão estratégica.

XI - disponibilizar informações estratégicas de forma estruturada e sistematizada para o apoio à tomada de decisão do Governo;

XII - manter o sistema de informações estratégicas de maneira que atenda às expectativas organizacionais e da alta administração para o alcance dos objetivos, identificando problemas e análises críticas no Governo;

XIII- articular a integração de ferramentas de gestão informacional visando o aumento da produtividade e da comunicação estratégica;

XIV- organizar, coordenar, manter, documentar e gerir o sistema de informações estratégicas, disponibilizando informações de forma estruturada e sistematizada para o apoio à tomada de decisão do Governo;

XVI - avaliar e prever avanços tecnológicos para gestão informacional, bem como a coleta, armazenamento e disseminação dessas informações no âmbito da Secretaria;

XVII- gerir e apresentar sugestões de melhoria para o sistema de informações estratégicas do Governo;

XVIII - desenvolver outras atividades que lhe forem designadas

Nota-se o extenso rol de competências atribuídas à UGEI por meio do Regimento Interno vigente. A Unidade foi questionada, em julho de 2020, sobre as atividades por ela desempenhadas, apresentando a seguinte manifestação (Documento SEI 43263386):

A UGEI possui como principal atribuição promover o desdobramento da Estratégia Governamental por meio de apoio técnico e metodológico às Secretarias de Estado e demais Órgãos Governamentais na elaboração e construção dos seus Planejamentos Estratégicos Institucionais, os quais devem estar alinhados o Planejamento Estratégico do Distrito Federal. A UGEI é responsável ainda pela gestão do Sistema Gestão-DF, principal ferramenta de monitoramento estratégico, disponibilizado a todos os órgãos governamentais para acompanhamento de suas metas institucionais.

Visando avaliar se as Unidades da SEEC desempenham suas competências com foco na integração dos atores e dos respectivos instrumentos de planejamento, nos termos da descrição do Objetivo O222, a UGEI foi questionada sobre quais as práticas adotadas, isoladamente ou em conjunto com as demais unidades envolvidas no planejamento estratégico governamental, que tenham por objetivo e resultado a integração dos diversos instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (Documento SEI 42945481). A Unidade atestou que o apoio técnico e metodológico para a elaboração dos planos estratégicos institucionais é desenvolvido com os órgãos, destacando sempre a recomendação de se promover o alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional - PEI com o Plano Plurianual – PPA e demais instrumentos orçamentários (Documento SEI 43263386).

O mesmo questionamento foi apresentado à SUPLAN, no tocante às suas competências. A Unidade considera que, pela própria estrutura de elaboração e revisão, os planos e orçamentos apresentam ampla integração, destacando seu papel junto aos demais órgãos do GDF no que se refere à elaboração e revisão do Plano Plurianual (Documento SEI 42773091):

O Plano Plurianual, a despeito de traçar as grandes diretrizes das políticas públicas local, é detalhado até o nível de Ação Orçamentária, assim, todas as Ações constantes nas Leis Orçamentárias - LOAS, foram, previamente inseridas no PPA, seja por previsão inicial, na ocasião da elaboração do Plano ou durante a execução das Leis Orçamentárias. Assim, existe ampla integração do Plano Plurianual às LOAS. No decorrer da vigência do PPA, por seu caráter dinâmico, e em vista da previsão constante no § 1º, do art. 149, da Lei Orgânica do Distrito Federal, quando necessário, há a possibilidade de revisão, com o objetivo de manter aderência do Plano à realidade fática. Nesse sentido, a Lei nº 6.490/2020, que aprovou o PPA 2020-2023, apresenta nos arts. 15 ao 18, as hipóteses de alteração/revisão do Plano Plurianual.

Em que pese a opinião manifestada pela SUPLAN, a necessidade de uma melhor integração vem sendo debatida dentro da SEEC. Conforme apresentado em questão anterior deste Relatório de Auditoria, em Ata de Reunião do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria nº 241/2020-SEEC para deliberar acerca da implementação do Objetivo O222, datada de 15/07

/2020, é feita menção à necessidade de sinergia entre as áreas do Planejamento e Orçamento para que articulem a melhor maneira de instituir um sistema de planejamento, seguindo etapas para a concretização da meta do Objetivo (Documento SEI 43640291).

Como indicado anteriormente por meio de suas competências regimentais e atividades desenvolvidas, a UGEI atua presentemente como disseminadora da metodologia para implantação de planejamento estratégico nas unidades organizacionais do Governo do Distrito Federal. Entretanto, há discrepâncias entre o Regimento Interno da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (ainda em uso pela SEEC) e o vínculo organizacional daquela unidade. Tal fato aponta para uma oportunidade de reavaliação da estrutura organizacional formal da SEEC, de maneira a dar maior eficiência à integração dos atores que participam dos diversos níveis de planejamento.

Sobre o Plano Estratégico Institucional da SEEC

Durante os trabalhos de campo constatou-se que o plano estratégico da SEEC (Documento SEI 43635507), elaborado em 2019 com apoio de empresa de consultoria contratada e com a participação da UGEI, não foi objeto de um plano de comunicação estruturado para sua divulgação no âmbito amplo da SEEC, uma vez que o fato de haver representantes de todas as unidades em sua elaboração, por si, não representa garantia de efetiva divulgação e conhecimento por parte do corpo de servidores – ação necessária e relevante para a eficácia do plano estratégico institucional.

O tema dos planos estratégicos institucionais é abordado em questão específica deste Relatório de Auditoria, mas, neste posto, vale a ressalva de que, como órgão central de planejamento, e tendo como competência a elaboração dos instrumentos de planejamento de governo, a elaboração de sua própria estratégia institucional e sua divulgação dentro da Secretaria constituem ferramentas de grande impacto na integração entre os setores relacionados ao planejamento governamental dentro da SEEC.

O processo de elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal contou com a participação das unidades SUPPE, SUPLAN, UGEI e SUORC no âmbito da Secretaria de Economia, conforme relatado no Documento SEI 45953522, demonstrando o estabelecimento de uma relação positiva no processo de fortalecimento e integração do sistema de planejamento governamental.

Mapeamento de Processos e Situação Quanto à Integração dos Atores

Para as unidades do Governo do Distrito Federal encarregadas do planejamento, a utilização de fluxogramas de processos representa uma maneira de simples execução e suficiente

eficiência para a visualização dos processos envolvidos nos trabalhos, objetivando melhor gerenciamento e aprimoramento dos procedimentos.

É vasta a literatura enumerando os ganhos de eficiência associados à ferramenta de mapeamento de processos. Taylor, F.W. (Princípios da Administração Científica - Ben Harper, New York, 1911), ao estudar a melhoria de métodos para realizar tarefas, utilizou-se de diagramas das cadeiras, diagramas de fluxo e até registros fotográficos dos processos, naquilo que seriam os primeiros registros de mapeamentos de processos. Após a década de 90 do Século XX, o mapeamento foi utilizado para o desenvolvimento, avaliação e aprimoramento de processos, no contexto da busca da qualidade total e maximização da eficiência dos processos produtivos. Sendo assim, a visualização de um processo é premissa necessária para viabilizar o seu gerenciamento e aprimoramento.

Segundo o estudo realizado por Muniz, J.C.A., Silva, G.B., e Vilela, P.R.C. (Aplicação de Mapeamento de Processos em uma Empresa de Pequeno Porte: um Estudo de Caso Visando Melhoria Contínua no sistema de Gestão de Qualidade apresentado no VIII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza – São Paulo – SP, 2013) os objetivos do mapeamento de processos são garantir: i. melhoria dos processos, com objetivo de eliminar procedimentos e regras obsoletas, ineficientes, e gerenciamento desnecessário; ii. padronização e facilidade na documentação; iii. destreza na leitura; iv. homogeneidade de conhecimento para todos os membros das equipes; v. adequada documentação.

Biazzi, M.R., Biazzi, J.L. e Muscat, A.R.N. (Indicadores de Desempenho Associados a Mapeamento de Processos: Estudo de Caso em Instituição Pública Brasileira - XXVI ENEGEP – Anais – Fortaleza - CE, 2006) apontaram a possibilidade de associar indicadores de desempenho ao mapeamento de processos, facilitando o entendimento dos envolvidos, implicando em potencial ganho de eficiência.

Durante os trabalhos de campo realizados, as Unidades da SEEC foram questionadas sobre a utilização de mapas de processos. A SUPPE apresentou diagramas dos processos de elaboração e monitoramento do Plano Estratégico do Distrito Federal (Documento SEI 42687428), a UGEI apresentou uma descrição do fluxo de trabalho da metodologia de elaboração dos planos estratégicos institucionais (Despacho SEI 43263386), enquanto a SUPLAN apresentou mapas macros dos processos de ciclo orçamentário, elaboração qualitativa e quantitativa do Plano Plurianual, reavaliação qualitativa, análise das emendas parlamentares ao PPA, prestação de contas anual do governador, revisão e acompanhamento do PPA, em modelos elaborados no aplicativo Bizagi, datados de 29/04/2020 (Documento SEI 42459111). A SUORC

evidenciou não dispor de mapas de seus processos de trabalho ao solicitar prazo de 30 dias para apresentá-los (Documento SEI 42630415) e manifestou-se no sentido de que futuramente irá avaliar a conveniência de sua elaboração (Documento SEI 43024108).

Em leitura detalhada dos mapas de processos fornecidos, não foram constatadas interações entre as unidades de planejamento estratégico e planejamento orçamentário que fazem parte da estrutura da SEEC, ressalvada a indisponibilidade dos mapas de processos da SUORC. Diante do entendimento de que os mapas refletem o fluxo real de interações entre as diversas Unidades, constata-se que existem lacunas na integração dos sistemas de planejamento governamental – tema do objetivo em análise – que ainda precisam ser implementadas.

Observa-se nos diagramas fornecidos pela SUPLAN que o mapa do processo de revisão do PPA não exibe interações da SUPLAN com o setor de planejamento estratégico e tampouco com o setor de orçamento. Considerando que o PPA deve refletir o plano estratégico e que as alterações no PPA refletem na lei orçamentária, seria natural a ocorrência de interações neste processo. Segundo os mapas, ficam evidenciadas lacunas de interação entre os setores de planejamento dentro da SEEC, em contraposição ao objetivo de integrar e fortalecer o sistema de planejamento governamental. Além disso, mapas de processo que não evidenciem interações que efetivamente ocorram entre unidades distintas representam um indicativo de compartimentalização de processos de trabalho e baixo grau de integração na compreensão do processo construtivo.

Contudo, há indícios de que nem todos os processos de trabalho estão plenamente mapeados no âmbito dos setores de planejamento. O Despacho SEI 45871097 - resposta da SUPLAN à questão 5 da Solicitação de Informação nº 46/2020 - CGDF/SUBCI/CODAG /DAPPG (Documento SEI 45779768), evidencia interação entre SUPLAN e SUORC não identificada nos mapas de processos fornecidos, para as hipóteses de alterações orçamentárias:

As alterações orçamentárias que impliquem em alteração no PPA devem ser previamente solicitadas à SUPLAN para análise e disponibilização, na forma da Lei do PPA 2020/2023, Lei nº 6.490/2019, art. 16, e da Portaria n. 7/2020. Não há periodicidade pré-definida, ocorre conforme a demanda. Assim, os processos SEI relativos às alterações orçamentárias tramitam na SUPLAN para análise quanto a pertinências da ação orçamentária no PPA.

Em relação ao SAG, as alterações orçamentárias figuram no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, na coluna autorizado, e os dados para geração do Relatório são extraídos automaticamente do Sistema SIGGO.

Um ponto que merece ser destacado é a necessidade de que interfaces com órgãos do GDF externos à SEEC tenham sua participação identificada dentro dos fluxos de planejamento, de forma a evitar sobreposições de atividades. A Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal dispõe em sua estrutura da Secretaria Executiva de Acompanhamento e

Monitoramento de Políticas Públicas, a qual tem atuação e competência para coordenar e orientar a execução das atividades do Gabinete do Secretário de Governo, inclusive as ações referentes a políticas públicas; e auxiliar o Secretário de Governo na formulação e na articulação das ações estratégicas de governo. Embora a referida secretaria executiva tenha atribuições relacionadas ao planejamento a nível estratégico e tático, foi identificada uma única interação direta relacionada ao tema planejamento governamental com as unidades de planejamento, no momento da análise das emendas parlamentares propostas ao PPA. Nesse sentido, a baixa integração pode acarretar a sobreposição de trabalhos e a divergência de informações estratégicas para tomada de decisões em função de possível uso de fontes distintas dentro da estrutura governamental.

No Relatório de Atividades 2019, a SEEC incluiu uma definição e ressaltou a importância do planejamento governamental em seu item 3.2.1 - Planejamento, observando também algumas das premissas necessárias:

O planejamento implica fundamentalmente em traçar o futuro e alcançá-lo, sua essência consiste em identificar as oportunidades e problemas do futuro e explorá-los ou combatê-los, conforme o caso. O planejamento é um processo que começa com a determinação de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para consegui-los; estabelece um sistema de decisões e inclui uma revisão dos objetivos para alimentar um novo ciclo de planificação (Chiavenato). Nesse sentido, é imprescindível aos gestores públicos a visão sistêmica quanto à importância da realização do efetivo planejamento no setor público, visando o alcance da excelência na gestão pública, no que tange à materialização dos serviços prestados pelo Estado para alcance dos objetivos governamentais, ou seja, o atendimento dos interesses da coletividade.

O Despacho SEEC/SPLAN/SUPLAN (Documento SEI 40185861), datado de 14/05/2020, atestou o foco do planejamento governamental no que tange ao plano plurianual:

No que tange à metodologia de elaboração do PPA 2020-2023, o foco do planejamento encontra-se na discussão sobre a resolução de problemas complexos da sociedade e do próprio Governo. Do ponto de vista teórico e metodológico, os Objetivos do PPA se configuram como estruturas que congregam os atributos necessários para o enfrentamento desses problemas.

A elaboração de um plano realista e bem estruturado projetando o futuro desejado requer um diagnóstico preciso da situação atual, o qual inclui clara definição de papéis e responsabilidades para o funcionamento organizacional e o melhor conhecimento dos procedimentos desempenhados por cada parte.

As possibilidades, limitações, alternativas e projeções devem levar em conta as condições presentes, incluindo a maneira como as tarefas são executadas. O mapeamento dos processos contribui para o entendimento da condição presente e facilita o vislumbre de alternativas e novas maneiras de atuar, levando em conta as constantes mudanças circunstanciais e de recursos disponíveis, sejam estas negativas, como a presente crise sanitária, ou positivas,

como a constante evolução tecnológica que permite a incorporação de novas ferramentas de trabalho.

Desta forma, é necessário conhecer os pontos fortes e fracos, implementar medidas saneadoras e corretivas, e otimizar recursos, para o alcance das metas e objetivos traçados no planejamento.

Causa

Não se aplica.

3.2.2. Os sistemas informatizados de planejamento são integrados?

Parcialmente. Não há integração ou interface entre o Gestão-DF e o PPA WEB, e entre esses dois sistemas e o SIGGo. A parte quantitativa do PPA WEB não é integrada ao SIGGo, a solicitação da criação de ações orçamentárias no PPA pela área de orçamento ainda é feita por meio de formulário via processo SEI, e o preenchimento de dados relativos à execução orçamentária de projetos no sistema Gestão-DF não é automatizado. Apesar de avanços significativos terem sido feitos nos últimos dois anos e diversas evoluções estarem em andamento, uma maior integração entre os sistemas possibilitaria um melhor acompanhamento das políticas públicas pelos gestores e pelas áreas de planejamento, colaborando para o fortalecimento do planejamento distrital como um todo.

Conforme descrito no sítio da Secretaria de Estado de Economia - SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/sobre-planejamento-governamental/>), a Subsecretaria de Planejamento – SUPLAN é responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento governamental do Governo do Distrito Federal previstos na legislação vigente. Essas atividades incluem:

[...] a elaboração do Plano Plurianual e suas revisões e avaliações, a elaboração dos Relatórios de Atividades e de Indicadores de Desempenho por Programa de Governo, que integram a Prestação de Contas Anual do Governador e ainda o acompanhamento bimestral das ações de governo. As atividades são realizadas em conjunto com as unidades do Governo do Distrito Federal, responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Em 2019, o GDF elaborou um novo instrumento de planejamento, o Plano Estratégico do Distrito Federal 2019-2060. O PEDF estabelece focos temporais de curto (2019), médio (2020-2023, 2024-2030) e longo prazo (2031-2060). As iniciativas de médio prazo foram

norteadoras para a elaboração do PPA 2020-2023 e o plano também deverá ser utilizado como base na elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais – PEI’s dos órgãos e entidades da administração distrital. A responsabilidade pelo monitoramento do PEDF dentro da SEEC é da Subsecretaria de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos – SUPPE.

Considerando a importância dos instrumentos de planejamento para a implementação das políticas públicas e o alcance dos resultados desejados, faz-se necessário analisar o processo de fornecimento de informações e o acompanhamento da execução desses planos, que ocorre principalmente por meio de sistemas informatizados.

As informações referentes ao PEDF e aos PEI’s são inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento e Gestão do Distrito Federal - Gestão-DF. Além dessas informações, segundo o Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522):

[...] o sistema contempla informações adicionais que foram acumuladas ao longo de seu desenvolvimento, dispostas em camadas como: reprodução de câmeras de videomonitoramento de órgãos, trânsito nas principais vias das cidades, comunicação do SAMU, Painel de Gestão Distrital Covid-19, etc.

Entre as atualizações feitas recentemente no Gestão-DF estão o desenvolvimento do módulo Painel de Gestão Distrital Covid-19, que contempla informações gerenciais sobre recursos disponibilizados no enfrentamento à pandemia; e a prestação de contas de doações para enfrentamento à pandemia, disponibilizada na página da Secretaria de Estado de Economia e no Portal Covid-19 Doações.

Segundo a SUPPE, o Gestão-DF passa por um processo constante de aperfeiçoamento para atender às necessidades dos usuários. No curto prazo estão previstas atualizações referentes à “aposentadoria” de iniciativas que porventura sejam excluídas do PEDF por proposição dos órgãos executores, possibilitando o resgate automático de informações pelos usuários, sem necessidade de intervenção dos desenvolvedores; e, no médio prazo, a implementação de relatórios setorizados e o aperfeiçoamento de formulários de cadastros de dados no Painel de Gestão Distrital Covid-19, módulo administrativo acoplado ao sistema.

No que diz respeito ao Plano Plurianual – PPA, as informações utilizadas pela SUPLAN para sua elaboração, acompanhamento da execução, monitoramento e revisão são transmitidas pelas Unidades Orçamentárias – UOs de diversas formas, conforme esclarecido pela SUPLAN no Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) e apresentado na Tabela 11:

Tabela 11 - **Modo como as informações referentes ao PPA são transmitidas pelas UOs**

Produto/Atividade	Modo como a informação é transmitida pelas UOs
Elaboração e revisão do Plano Plurianual - PPA	PPA WEB e SIGGo, módulo PPA (anexo III da lei do PPA ainda é gerado no SIGGo).
Acompanhamento bimestral das ações governamentais	SAG WEB.
Avaliação do Plano Plurianual - PPA	Formulário (até o PPA 2016/2019. A partir do PPA 2020/2023, será realizado no sistema PPA WEB).
Relatórios de Atividades - RAT	Sistema RAT.
Indicadores de Desempenho por Programa de Governo	SIGGo (até o PPA 2016/2019. A partir do PPA 2020/2023, será realizado no sistema PPA WEB).
Solicitação de criação de ações orçamentárias do PPA	Ainda é feita por meio de formulário e enviada por processo SEI.

Fonte: Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097).

Como descrito na Tabela 11, alguns processos como a avaliação do PPA e a solicitação de criação de ações orçamentárias do PPA ainda são realizados por meio de envio de formulários e fora dos sistemas. Segundo a SUPLAN, o sistema PPA WEB foi dividido em módulos: Elaboração, Revisão, Monitoramento e Avaliação. O módulo Elaboração do PPAWEB foi implantado em 2019, possibilitando que a elaboração do PPA 2020/2023 fosse realizada direta e integralmente no sistema. Entretanto, a parte quantitativa do PPA WEB deverá ter evolução para ser integrada ao SIGGo. O módulo Revisão foi entregue em agosto de 2020 e os módulos de Avaliação e Monitoramento estão em desenvolvimento, com previsão de entrega até o final do ano de 2020. Dessa forma, a primeira avaliação do PPA 2020/2023, a ser realizada em 2021, será feita via sistema.

Quanto à solicitação da criação de ações orçamentárias no PPA, esta poderá ser realizada via sistema quando a integração do PPA WEB e do SIGGo estiverem concluídas, processo que está em andamento pela equipe da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação – SUTIC.

O Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG também passou por atualizações recentes, tendo migrado para a plataforma WEB no exercício de 2020. A SUPLAN informou que outras evoluções no sistema estão previstas para serem entregues em setembro de 2020. Já o sistema Relatório de Atividades – RAT, foi implementado no ambiente WEB em

outubro de 2018 e novas demandas de evolução foram feitas pela SUPLAN à área responsável. Porém, devido à baixa disponibilidade de pessoal, optou-se por priorizar o desenvolvimento do SAG WEB.

Com relação à integração desses sistemas de planejamento, a SUPLAN informou que há interface entre alguns deles e entre outro sistema do GDF:

O SAGWEB tem interface com a execução orçamentária da LOA. O SAGWEB busca os dados dos programas de trabalho e da execução da LOA do módulo SIOP/SIGGO para fazer o acompanhamento físico-financeiro.

O PPA/SIGGO tem interface com módulo SIOP/SIGGO para disponibilização das ações orçamentárias que serão executadas na LOA.

O RAT busca os dados da execução da LOA do módulo SIOP/SIGGO e dos indicadores do PPA para elaboração dos seus relatórios.

As informações geradas na área de planejamento são disponibilizadas para consulta da área de orçamento de forma automática, assim que os dados são inseridos nos sistemas. As alterações orçamentárias que impliquem em alteração no PPA devem ser previamente solicitadas à SUPLAN via processo SEI para análise e disponibilização. Em relação ao SAG, *“as alterações orçamentárias figuram no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, na coluna autorizado, e os dados para geração do Relatório são extraídos automaticamente do Sistema SIGGO”*. Além dessas interações já existentes, esses sistemas foram desenvolvidos de forma a permitir o desenvolvimento de interações com outros sistemas.

Apesar de o PEDF ter sido utilizado como norteador para a elaboração do PPA 2020-2023, atualmente não há integração ou interface entre o Gestão-DF e o PPA WEB. De acordo com a SUPPE, ao se cadastrar uma iniciativa do PEDF no Gestão-DF, há a vinculação desta com o Programa Temático do PPA, vinculando os dois instrumentos de planejamento. Entretanto, o Gestão-DF não possui interface com nenhum outro sistema.

A vinculação com o Programa Temático do PPA é importante, entretanto, se os sistemas fossem integrados, vínculos mais detalhados poderiam ser efetuados, colaborando para o alinhamento entre os Planos e o fortalecimento do planejamento distrital como um todo. Como o PEDF tem previsão de ser revisado anualmente e o PPA também passa por revisões anuais, a falta de integração dos sistemas dificulta a integração dos instrumentos de planejamento e o acompanhamento das alterações realizadas em cada um dos Planos pelos gestores, pelas equipes da SUPPE e da SUPLAN. No limite, não estar atento a essas revisões pode resultar em um desalinhamento entre os instrumentos.

Pelo fato de o Gestão-DF ter sido elaborado com *softwares* livres e *framework* próprio, é possível que seja desenvolvida a interação com outros sistemas. Conforme o

Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522), “*seria um grande avanço a interface com outros sistemas, como SIGGo, para que o preenchimento de dados relativos à execução orçamentária de projetos seja automatizado*”.

A utilização do Gestão-DF é regulamentada pelo Decreto nº 37.621/2016, que instituiu o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal e o sistema Gestão-DF. Esta legislação está desatualizada, não refletindo o modo como o sistema é utilizado na gestão atual. Segundo a SUPPE, “*encontra-se em fase de elaboração decreto com adequações no modelo de gestão do DF, o instrumento também contempla o Sistema Gestão-DF*”.

O fornecimento de informações pelos Órgãos da Administração Distrital no sistema Gestão-DF é obrigatório, decorrente do Decreto nº 37.621/2016. A inserção das informações no sistema é realizada pelas Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos – AGEPS, por Gerentes de Projetos e pela equipe da SUPPE.

No caso dos sistemas de responsabilidade da SUPLAN, as legislações que regulamentam a utilização dos sistemas são: Decreto nº 32.598/2010, que aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal (arts. 89 e 90, entre outros); Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO's anuais (LDO/2019, arts. 80 e 85); Leis Orçamentárias Anuais (diversos artigos) e o Decreto nº 39.118/2018, que disciplina a implantação e utilização do SAG. Além dessas regulamentações, que estão atualizadas, a SUPLAN citou os manuais atualizados sobre o uso de todos os sistemas, disponibilizados no site da SEEC.

O fornecimento de informações pelos Órgãos da Administração Distrital para a elaboração, monitoramento e avaliação do PPA; para o acompanhamento da execução física e financeira das ações de governo; assim como para o Relatório de Atividades, são obrigatórios por lei, conforme descrito na Tabela 12. Os Agentes de Planejamentos são os servidores responsáveis pelas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação, coleta, registro e atualização das informações junto aos sistemas. Como abordado em outra questão deste relatório de auditoria, verificou-se que em alguns casos há um acúmulo entre a função de AGEPS e a realização das atividades de Agentes de Planejamento.

Os prazos e a periodicidade definidos para o envio das informações, principalmente por meio de sistemas, pelos Órgãos do GDF podem ser observados na Tabela 12:

Tabela 12 - Prazos e periodicidade definidos para o envio das informações pelas UOs

Atividade	Legislação	Prazo das UOs
Elaboração do Plano Plurianual – 2020-2023	LODF, Art. 149, inciso I, § 1º e 2º.	Até 31/08/2019, em face do prazo estabelecido no § 1º do art. 150 da LODF, ou seja, entrega pela SEEC à CLDF é até 15/09.
Revisão do Plano Plurianual - 2020	LODF, Art. 149, § 1º.	A qualquer momento, na forma do que dispõe o § 1ª do art. 149 da LODF, entretanto, normalmente a revisão acontece na elaboração da PLOA, que é encaminhada à CLDF em 15/09. A data de recebimento das demandas de revisão das UOs é acordada com a SUOP/SEORC/SEEC.
Acompanhamento bimestral das ações governamentais – 2020	LODF, Art. 153, inciso III, e detalhamento nas LDOs.	O prazo para publicação do Relatório de Desempenho Físico-Físico Financeiro pela SEEC é até o trigésimo dia subsequente ao bimestre informado, portanto, o prazo para as unidades preencherem o SAG são os seguintes: 1º bimestre - 13/03/2020 2º bimestre - 08/05/2020 3º bimestre - 10/07/2020 4º bimestre - 11/09/2020 5º bimestre - 13/11/2020 6º bimestre - 08/01/2021
Avaliação do Plano Plurianual - 2020	Lei nº 6.490 de 29/01/2020, que dispõe sobre o PPA do DF para o quadriênio 2020-2023.	As informações sobre o desempenho dos índices dos indicadores devem ser informados até 20/01, considerando que o Relatório de Indicadores de Desempenho por Programas de Governo, integra a Prestação de Contas Anual do Governador. As análises dos Programas de Governo quanto ao desempenho dos objetivos, metas, ações são encaminhados pelas unidades que possuem atributos no PPA até o dia 31/03. O Relatório da Avaliação do PPA elaborado pela SUPLAN/SEEC é entregue à CLDF até o dia 30/06.
Relatórios de Atividades - 2019		O prazo para as unidades informarem é até 20 de janeiro. No caso do relatório de 2019, por exemplo, o prazo foi 20/01/2020. O prazo de envio do Relatório Consolidado pela SUPLAN à SUCON é até o dia 25 de março, considerando que o relatório também compõe a Prestação de Contas

Atividade	Legislação	Prazo das UOs
	LODF, art. 100, inciso XVII e Instrução Normativa 01/2016-TCDF	Anual do Governador que é encaminhada pela SUCON/SEEC à CLDF no prazo de 60 dias após a abertura da Sessão Legislativa.
Indicadores de Desempenho por Programa de Governo - 2019	LODF, art. 100, inciso XVII e Instrução Normativa 01/2016-TCDF	20/01/2020, demonstrativo que, também, compõe a Prestação de Contas Anual do Governador.
PEDF	PEDF 2019-2060, Anexo 3.1, página 153, periodicidade, 3º Nível - que trata do processo de monitoramento.	O registro de atualização no Gestão-DF deve ser feito mensalmente.

Fonte: Despacho - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) e Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522).

Questionados se o não preenchimento de informações no sistema, o atraso no envio de informações, ou o fornecimento de informações insuficientes ou incorretas são ocorrências relativamente frequentes e de que forma esses eventos impactam no trabalho desenvolvido pelas áreas, a SUPPE respondeu por meio do Despacho - SEEC/SPLAN/SUPPE (Documento SEI 45953522) que:

O reporte de informações no Sistema Gestão-DF é um processo contínuo e aperfeiçoado constantemente pelos Ageps, sob supervisão técnica da SUPPE, desta forma, quando há registros de reportes fora do padrão, a equipe técnica da SUPPE atua junto aos responsáveis para ajustes. A equipe SUPPE atua em parceria com as Assessorias de Gestão e Estratégia para apoiar a assertividade, tempestividade e coerência das informações na plataforma.

Já a SUPLAN, informou por meio do DESPACHO - SEEC/SEORC/SUPLAN (Documento SEI 45871097) que:

A ocorrência do não preenchimento dos sistemas pelas unidades orçamentárias ocasionam atraso no envio e o fornecimento de informações de forma insuficientes ou incorretas, as quais são necessárias para compor o instrumento de planejamento. Ressalta-se que são frequentes, contudo, observa-se um percentual pequeno de Unidades Orçamentárias que apresentam essa dificuldade. A falta de informação ou a informação ruim impacta na análise do Órgão Central sobre um programa, uma meta ou qualquer outro atributo no qual a unidade faz parte. Cabe destacar que a SUPLAN utiliza de diversos meios para solicitação das informações das Unidades, tais como: as instruções, nas quais constam os prazos previamente definidos, mensagens via Sistema SIGGO informando sobre a abertura do Sistema e telefones para contatos, processos via SEI, ligações telefônicas e mensagens via e-mail.

Como pode ser observado nas respostas, essas ocorrências são mais frequentes e impactam mais negativamente no trabalho da SUPLAN do que no da SUPPE. As duas áreas informaram que não há nenhum tipo de sanção nessas situações de não preenchimento do sistema, atraso no envio das informações, ou fornecimento de informações insuficientes ou incorretas. No caso da SUPPE, não há previsão normativa e a equipe, constatando a ausência de

reportes ou incorreções nas informações, promove o contato com a área técnica do órgão para sanar o problema em nível técnico.

No caso da SUPLAN, há previsão de sanção no Decreto nº 32.598/2010, art. 153, relacionada à suspensão de pagamentos e transferências de recursos e à abertura de créditos adicionais; mas a SUPLAN não faz uso do disposto no Decreto em face das inúmeras justificativas apresentadas pelas Unidades Orçamentárias. Além disso, no SAG, esse tipo de ocorrência “consta na *“Nota Explicativa” publicada no site da SEEC, juntamente com o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, com a indicação que a unidade não informou ou informou parcialmente o dado/informação*”.

Em pesquisa realizada com 166 Agentes de Planejamento do GDF, abordada mais detalhadamente na próxima questão de auditoria deste relatório, foram feitos alguns comentários sobre os sistemas de planejamento. Entre as dificuldades citadas pelos Agentes com relação aos sistemas, foram citadas: a operação e acesso aos sistemas, sistemas instáveis, congestionados, inadequados para receber o detalhamento necessário e não integrados.

Outros pontos mencionados com frequência foram a falta de acesso às informações em tempo hábil para preenchimento dos sistemas dentro dos prazos estipulados e a necessidade de capacitações para a utilização dos sistemas. Alguns comentários mais específicos dos Agentes de Planejamento consultados estão apresentados a seguir:

“Os sistemas de acompanhamento precisam ser aperfeiçoados e conversar com os sistemas setoriais de cada UO”.

“Acredito que um sistema unificado de gestão facilitaria a interação das informações de planejamento e execução orçamentária, reduzindo a quantidade de relatórios manuais e evitando, dessa forma, erros e ocultação de informações”.

“A execução do orçamento do Fundo Constitucional do Distrito Federal não está inserida nos sistemas de planejamento. Durante a elaboração do PPA, o sistema permite incluir o orçamento do FCDF em "outros", porém na fase de execução do PPA WEB só existe o orçamentário do Tesouro local”.

“Com relação ao RAT, acho que falta um modelo padronizado de como poderíamos distribuir as atividades realizadas pelo órgão nos tópicos apresentados pelo sistema”.

Como pode ser observado, do ponto de vista dos usuários, os sistemas informatizados de planejamento ainda podem ser aperfeiçoados em termos de integração, incluindo formas diferentes das informadas pela SUPLAN. Modelos padronizados e a redução de envio de relatórios manuais tendem a impactar positivamente tanto na qualidade quanto no prazo de envio da informação fornecida.

A falta de integração entre os sistemas pode apresentar como um aspecto negativo a repetição ou sobreposição de informações solicitadas em cada um dos sistemas, resultando em sobrecarga de trabalho para os Agentes de Planejamento. Questionada se isso ocorria, a SUPLAN respondeu que:

Não. Apesar dos instrumentos terem algumas informações em comum como Programa, ação e execução física e financeira, as informações são apresentadas em momentos distintos e de forma diferente para cada instrumento. As informações são compatíveis e complementares entre os instrumentos.

Exemplo:

SAG WEB: O acompanhamento do desempenho físico-financeiro da Lei Orçamentária Anual é realizado bimestralmente no sistema. Os Agentes de Planejamento inserem as realizações físicas e a execução orçamentária e financeira é extraída automaticamente do SIGGO.

RAT: é informado no exercício seguinte sobre as realizações das UOs do exercício anterior, ou seja, de forma acumulada as ações/programas realizados e com informações adicionais como indicadores e realizações complementares importantes executadas inclusive pelas UOs que não tiveram execução financeira. Cabe destacar que as unidades encaminham **o mesmo relatório** para a SUPLAN, SUCON e CGDF para finalidades distintas.

A Avaliação do PPA é informada no exercício seguinte sobre as realizações das UOs do exercício anterior, ou seja, de forma acumulada com foco na análise do desempenho dos objetivos, metas, ações não orçamentárias e os valores da execução por programa e ação (extraídos automaticamente do SIGGO pela SUPLAN) são inseridos no Relatório de Avaliação do PPA.

Alguns dados em comum são inseridos nos instrumentos de forma automática, ou seja, via sistema como indicadores e execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, a sobrecarga de trabalho percebida por alguns Agentes de Planejamento, citada como resposta na questão 9 do questionário aplicado, pode estar relacionada a outras dificuldades relatadas, e não com a repetição no envio das informações para alimentar os diversos sistemas observados; podendo residir em: falta de apoio interno da UO para o desenvolvimento de suas atividades, falta de capacitação suficiente para utilização dos sistemas, dificuldade pessoal em trabalhar com sistemas informatizados, acúmulo com a função de AGEP, falta de servidor para dividir o trabalho, entre outras.

Com relação aos sistemas informatizados de planejamento, conclui-se que não estão totalmente integrados, porém, avanços significativos foram feitos nos últimos dois anos e diversas evoluções estão em andamento, segundo as áreas responsáveis.

Causa

Não se aplica.

3.2.3. Há critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades?

Parcialmente. Apesar de os Decretos Distritais nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018 abordarem a definição de agente de planejamento, seu perfil e suas atribuições, verificou-se que os critérios existentes nem sempre são observados por parte dos Órgãos do GDF, como por exemplo: a necessidade do servidor ser efetivo, dado que 25% dos Agentes que responderam ao questionário se declararam comissionados; a existência de um substituto para o Agente de Planejamento, uma vez que 11% dos Órgãos possuem apenas um Agente em seus quadros; e o acesso facilitado às informações, principal dificuldade mencionada por 37% dos Agentes de Planejamento.

Além disso, dada a rotatividade dos servidores (40% dos Agentes possui menos de 2 anos de experiência); o tipo específico de conhecimento necessário para o desenvolvimento das atividades, incluindo a utilização de sistemas informatizados de planejamento; e reconhecimento dos próprios Agentes de que a falta de conhecimento técnico e treinamento específico é uma dificuldade no exercício de suas atividades; os critérios definidos nas normas se mostram insuficientes.

A definição de agente de planejamento, seu perfil e suas atribuições são apresentados no Decreto nº 32.598/2010:

Art. 90. Compete aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal:

I - designar os servidores responsáveis pelas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação, que serão denominados Agentes de Planejamento;

II - participar da elaboração e das revisões do PPA;

III - realizar o cadastramento e o acompanhamento físico-financeiro das etapas decorrentes dos desdobramentos dos subtítulos de seus respectivos programas de trabalho aprovados na LOA;

IV - elaborar os relatórios, para compor a prestação de contas anual do governador;

V - elaborar os instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação, em consonância com a legislação vigente e de acordo com as instruções expedidas pelo órgão central de planejamento, mantendo a compatibilidade das informações.

§ 1º Os Agentes de Planejamento deverão ter conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nos incisos II e IV do caput deste artigo, devendo ser indicados servidores efetivos do quadro de pessoal do Distrito Federal e, entre esses, dar-se-á preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno. [...]

Os Agentes de Planejamento também são mencionados nos arts. 6º e 7º do Decreto nº 39.118/2018, que disciplina a implantação e utilização do Sistema de

Acompanhamento Governamental - SAG do Distrito Federal à estrutura dos programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária Anual:

Art. 6º O servidor responsável pela coleta, registro e atualização de informações junto ao SAG será denominado Agente de Planejamento.

Art. 7º Os titulares das unidades orçamentárias indicarão como Agente de Planejamento o responsável pela unidade setorial ou seccional de planejamento existente na estrutura da unidade orçamentária.

§ 1º Caso a unidade orçamentária não possua em sua estrutura a unidade setorial ou seccional mencionada no caput deste artigo, o titular da unidade indicará como Agente de Planejamento, preferencialmente, servidor que atue na área de orçamento, finanças e controle. [...]

A Subsecretaria de Planejamento – SUPLAN complementa que além do perfil e das atribuições descritos nos Decretos supramencionados (Documento SEI 42313768):

[...] é necessário que o agente tenha experiência e familiaridade com a matéria, e ainda outras competências importantes para o processo de planejamento, quais sejam: proximidade com instâncias que definem as agendas estratégicas da unidade, capacidade analítica e facilidade para se comunicar com os demais técnicos responsáveis pela implementação de ações.

A indicação de Agentes de Planejamento pode ser realizada em qualquer época do ano, a critério do titular de cada órgão. Além disso, na ocasião da transição entre governos, já prevendo a substituição de servidores, a SUPLAN envia circular para todos os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal, comunicando a necessidade de formalizar possíveis alterações, bem como a retirada de acesso do anterior. A SUPLAN entende que *“na ocasião da indicação do Agente, a legislação pertinente esteja sendo observada”*, no que se refere à diretriz de que *“a função do Agente de Planejamento recaia sob servidor efetivo, o qual deverá ter conhecimento técnico e perfil adequado, e ainda, que deverá ser o responsável pelo setor de planejamento do órgão”* (Documento SEI 42313768).

No que diz respeito a treinamentos e capacitações oferecidas para os Agentes de Planejamento, segundo informado no Despacho nº 42313768:

No início e no final de cada ano, consoante o calendário do SAG, Avaliação Anual do PPA e RAT (Relatório de Atividades), a SUPLAN/SEEC promove reuniões técnicas, nas quais são repassadas instruções para os Agentes de Planejamento ou servidor indicado pelo titular do órgão/entidade para o desempenho das respectivas atividades. Nessas reuniões, que normalmente têm a duração de 3 a 4 horas, são detalhados os trabalhos a serem desempenhados. Ademais, são elaborados tutoriais sobre o tema e também há o atendimento individualizado, presencial ou por meio de telefonemas e e-mails, para dirimir as dúvidas e prestar outros esclarecimentos àqueles Agentes que demandarem.

Nos sítios da internet da Secretaria, tanto no antigo quanto no novo (<http://www.seplag.df.gov.br> e <http://www.economia.df.gov.br/>), estão disponibilizados diversos materiais (apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros) que podem ser utilizados de apoio para o desempenho das atividades dos Agentes de Planejamento.

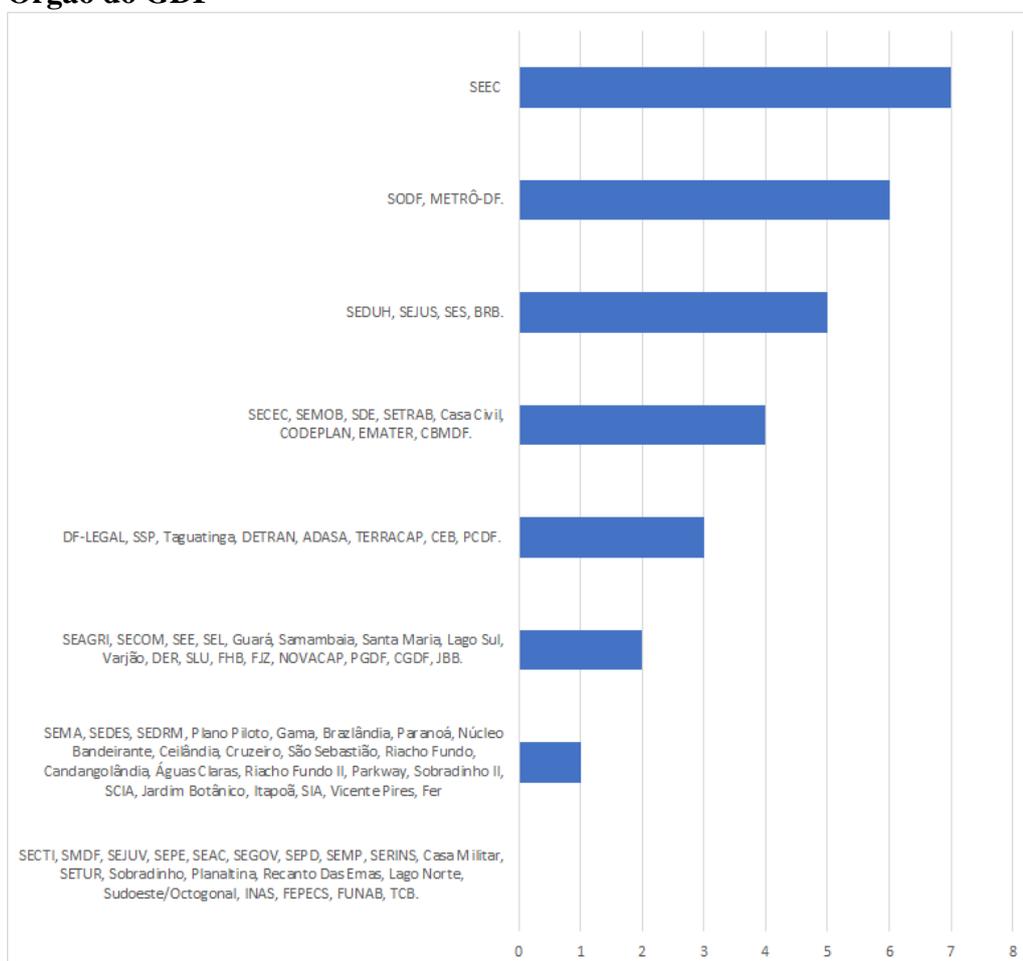
Conforme mencionado no Tópico 2 do presente relatório - Abrangência e Metodologia, como parte dos trabalhos de campo, foi elaborado questionário com objetivo de fazer levantamento do perfil dos Agentes de Planejamento do GDF. Na sequência serão abordados os achados mais relevantes dentre as informações obtidas.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento – Observações Gerais

Os resultados apresentados nas Tabelas 13 a 30 consideram as respostas dos 166 Agentes de Planejamento que responderam ao questionário. As observações e análises realizadas se limitam a esse universo. Devido à falta de informação atualizada dos cadastros, citada anteriormente, não foi possível identificar o quanto esses números representam do total de Agentes de Planejamento do GDF.

Destaca-se que o número de Agentes de Planejamento de cada Órgão que responderam em cada um dos grupos variou bastante, conforme apresentado na Figura 3, de modo que as respostas do grupo das Administrações Regionais tendem a ser mais representativas do grupo como um todo do que nos outros três grupos, das Secretarias, da Administração Indireta e dos Demais Órgãos da Administração Direta.

Figura 3 - Número de Agentes de Planejamento que responderam ao questionário por Órgão do GDF



Fonte: Elaboração própria.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento - Parte I - Dados Cadastrais

Escolaridade

Com relação à escolaridade, 29% dos Agentes de Planejamento que responderam ao questionário possuem ensino superior e 68% possuem pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Entre os quatro servidores que declararam possuir Ensino Médio, dois estão cursando o ensino superior. Na Tabela 13, pode-se observar a escolaridade dos Agentes de acordo com os grupos de análise considerados.

Tabela 13 - **Escolaridade dos Agentes de Planejamento**

Grupo /Escolaridade	Ensino Médio	Ensino Superior	Especialização*	Mestrado	Doutorado	Nº de Respostas
Secretarias	3	18	37	5	2	65
Administrações Regionais	1	11	22	1	0	35
Administração Indireta	0	13	34	4	0	51
Demais Órgãos	0	6	9	0	0	15
Total	4	48	102	10	2	166
Percentual	2%	29%	61%	6%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

* No questionário esta opção estava como “Pós-graduação”. Alterada para “Especialização” na tabela por ser considerada uma denominação mais apropriada do que a primeira, uma vez que Pós-graduação também inclui Mestrado e Doutorado.

Vínculo

No que diz respeito ao vínculo profissional dos Agentes de Planejamento com os Órgãos, verifica-se, na Tabela 14, que 25% são comissionados, 48% são efetivos e 28% são efetivos e comissionados. Entre os comissionados, praticamente metade estão lotados nas Secretarias, correspondendo a 29% do total de Agentes destes Órgãos. As Administrações Regionais, que geralmente possuem uma estrutura pequena, apresentam percentual semelhante ao das Secretarias, com 31% do total de seus Agentes sendo comissionados.

Tabela 14 - **Vínculo Profissional dos Agentes de Planejamento**

Órgão/Vínculo	Comissionado	Efetivo	Efetivo e comissionado	Nº de Respostas
Secretarias	19	22	24	65
Administrações Regionais	11	19	5	35
Administração Indireta	9	28	14	51
Demais Órgãos	2	10	3	15
Total	41	79	46	166
Percentual	25%	48%	28%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Importante destacar que o Decreto nº 32.598/2010, em seu parágrafo 1º, estabelece que;

Os Agentes de Planejamento deverão ter conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nos incisos II e IV do caput deste artigo, devendo ser indicados servidores efetivos do quadro de pessoal do Distrito Federal e, entre esses, dar-se-á preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno. (Grifo nosso)

Entende-se que cada caso deve ser analisado especificamente dentro de seu contexto. Alguns dos comissionados, por exemplo, já desempenham o papel de Agentes de Planejamento há mais de cinco anos. Note-se que a alta rotatividade no desempenho das atividades de Agente de Planejamento, diante de sua importância, constitui uma fragilidade que pode ser minimizada por meio dos vínculos efetivos. A própria característica da atividade, que, dentre suas atribuições, executa o acompanhamento das entregas das políticas públicas, fica menos suscetível às ingerências políticas nos cargos efetivos.

Cargo

O Decreto nº 32.598/2010 cita a preferência aos integrantes da Carreira Auditoria de Controle Interno para desempenhar as atividades dos Agentes de Planejamento, enquanto no Decreto nº 39.118/2018 é mencionado “*preferencialmente, servidor que atue na área de orçamento, finanças e controle*”.

Em 40% das respostas obtidas, houve uma confusão entre cargo e função, de modo que as informações não permitem uma tabulação adequada de acordo com as carreiras do GDF. Entretanto, apenas três dos 166 Agentes de Planejamento se declararam como Auditores de Controle Interno, todos lotados em Secretarias de Estado. Uma carreira que se destaca é a de Políticas Públicas e Gestão Governamental, com 30 Agentes de Planejamento, dos quais 13 estão lotados nas Administrações Regionais.

Resultados do Questionário respondido pelos Agentes de Planejamento - Parte II - Questões

Q1. Existe estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária em que atua? Sim/Não.

A primeira questão do questionário abordou a existência de estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária em que o Agente de Planejamento atua. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, 130 Agentes de Planejamento responderam que há estrutura específica de planejamento em suas UOs. Ressalta-se que essa informação contém repetição, tendo em vista que mais de um Agente da mesma UO respondeu ao questionário.

Tabela 15 - Existência de estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária

Q1	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	45	20	65
Administrações Regionais	28	7	35
Administração Indireta	45	6	51
Demais Órgãos	12	3	15
Total	130	36	166
Percentual	78%	22%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q2. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 1, em qual nível hierárquico a estrutura de planejamento se encontra? Gerência/Diretoria/Coordenação/Subsecretaria/Outro.

Aos que responderam que havia uma estrutura específica de planejamento na Unidade Orçamentária, foi perguntado em qual nível hierárquico a estrutura se encontrava. Na Tabela 16 são apresentados os oito níveis hierárquicos mencionados nas respostas. Destaca-se que 26% estão no nível de Assessoria e 21% no nível de Gerência. As Assessorias são predominantes nas Administrações Regionais. Órgãos da Administração Indireta foram os únicos com estruturas de planejamento no nível de “Núcleo” e de “Superintendência”. Outros níveis citados foram “Divisão”, “Seção” e “Unidade”.

Entre os que responderam “não” na questão 1, três responderam à questão 2; e um dos agentes que respondeu “sim” na questão 1, deixou a questão 2 em branco; o que justifica o fato de a coluna “vazios” da Tabela 16 apresentar número diferente da coluna “não” da Tabela 15.

Tabela 16 - Nível hierárquico da estrutura de planejamento na Unidade Orçamentária

Q2	Núcleo	Gerência	Diretoria	Coordenação	Subsecretaria	Superintendência	Assessoria	Gabinete	Outros	Vazios	Nº de Respostas
Secretarias	0	12	5	6	10	0	9	4	2	17	65
Administrações Regionais	0	3	3	1	0	0	17	5	0	6	35
Administração Indireta	4	11	5	13	0	3	5	1	2	7	51
Demais Órgãos	0	2	4	2	0	0	3	0	1	3	15
Total	4	28	17	22	10	3	34	10	5	34	166
Percentual	3%	21%	13%	17%	8%	2%	26%	8%	4%	-	100%

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Esta tabela foi apresentada incompleta no IAC, sem a última coluna "Nº de Respostas".

Q3. Você está lotado(a) na área específica de planejamento? Sim/Não.

Quanto à lotação dos Agentes de Planejamento, 34% não estão lotados na área específica de planejamento, como demonstrado na Tabela 17. Como visto na Tabela 15, isso ocorre em parte porque não existe área específica de planejamento em suas Unidades Orçamentárias. Outro motivo é que alguns Agentes de Planejamento estão lotados em áreas específicas de orçamento, finanças e administração; separadas das áreas de planejamento.

Tabela 17 - Agentes de Planejamento lotados na área específica de planejamento

Q3	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	44	21	65
Administrações Regionais	27	8	35
Administração Indireta	31	20	51
Demais Órgãos	8	7	15
Total	110	56	166
Percentual	66%	34%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q4. Considerando toda a sua experiência profissional no GDF, por quanto tempo você vem desempenhando as atividades de Agente de Planejamento? Menos de 1 ano/Menos de 2 anos/Entre 2 e 5 anos/Entre 5 e 10 anos/Mais de 10 anos.

Com relação ao tempo de experiência profissional no GDF no desempenho das atribuições de Agente de Planejamento, as respostas foram bastante diversificadas, conforme pode ser observado na Tabela 18. Cerca de 40% dos Agentes de Planejamento desenvolvem essas atividades há menos de dois anos. Estes representam 47% dos que responderam ao questionário entre os Agentes do grupo dos Demais Órgãos, 40% dos Agentes das Secretarias e das Administrações Regionais e 37% dos Agentes dos Órgãos da Administração Indireta.

Tabela 18 - Tempo de Experiência Profissional como Agente de Planejamento

Q4	Menos de 1 ano	Menos de 2 anos	Entre 2 e 5 anos	Entre 5 e 10 anos	Mais de 10 anos	Nº de Respostas
Secretarias	14	12	18	12	9	65
Administrações Regionais	8	6	9	9	3	35
Administração Indireta	10	9	13	11	8	51
Demais Órgãos	2	5	4	3	1	15
Total	34	32	44	35	21	166
Percentual	20%	19%	27%	21%	13%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q5. Você é responsável por inserir e atualizar informações da Unidade Orçamentária em quais sistemas? (Obs.: é possível marcar mais de uma opção)

Gestão-DF / Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG / Relatório de Atividades – RAT / PPA WEB / Forneço informações para revisão e avaliação do PPA via formulários, fora do sistema PPA WEB / Outro.

Os Agentes de Planejamento são responsáveis por inserir e atualizar informações da Unidade Orçamentária relacionadas ao PPA em três sistemas informatizados de planejamento: Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG, Relatório de Atividades – RAT e PPA WEB. O módulo do PPA WEB passou a ser disponibilizado a partir de 2019, apenas para a inclusão e revisão do PPA 2020/2023. Assim, informações para a revisão e a avaliação do PPA 2016/2019 ainda foram fornecidas por meio de formulários, encaminhados à SUPLAN por e-mail ou via processo no SEI, fora do sistema PPA WEB.

Já o sistema Gestão-DF, é utilizado para acompanhamento das ações da UO previstas no Plano Estratégico do Distrito Federal 2019/2060 e dos Planos Estratégicos Institucionais – PEI's. Vale ressaltar que poucos Órgãos possuem PEI's e que sua implementação é uma das metas do Objetivo O222 abordada em outra questão deste relatório.

Outros sistemas mencionados foram: Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo e seus módulos: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP - módulo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil - SIAC, Rol de Responsáveis – ROLRESP; Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV; Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP; Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas Parlamentares – SisCAEP; Sistema Geral de Patrimônio – SIGESPAT; Sistema de Identificação de Concessões e Permissões – SICP; Plano Anual de Compras e Contratações - e-PACC e e-contratos.

Como os Agentes de Planejamento acessam mais de um sistema, os dados da Tabela 19 foram apresentados considerando o número de Agentes que acessa cada sistema individualmente. Percebe-se que o SAG, RAT e o PPA WEB são acessados por cerca de 70% dos Agentes. Apenas 18% acessam o Gestão-DF, o que é indicativo de que alguns dos Agentes acumulam a função de Assessor de Gestão da Estratégia e Projetos – AGEP ou estão lotados nessas Assessorias. A informação de que apenas 42% enviam informações para revisão e avaliação via formulários pode estar relacionada com a divisão do trabalho entre os Agentes de Planejamento de uma mesma UO e o pouco tempo desempenhando essa atividade, como visto na Tabela 18, uma vez que 20% dos Agentes possuem menos de 1 ano de experiência. Entretanto, não foi possível dentro do escopo do presente trabalho confirmar tais hipóteses.

Tabela 19 - **Sistemas em que o Agente de Planejamento insere e atualiza informações da UO**

Q5	Gestão-DF	SAG	RAT	PPA WEB	Informações fora do PPA WEB*	Outros	Total de Agentes que responderam ao questionário
Secretarias	10	45	43	41	29	10	65
Administrações Regionais	4	33	29	30	14	13	35
Administração Indireta	13	38	38	31	22	11	51
Demais Órgãos	4	11	10	11	5	3	15
Total de Agentes que acessam os sistemas	31	127	120	113	70	37	166
Percentual	18%	76%	71%	68%	42%	22%	-

Fonte: Elaboração própria.

* Informações para revisão e avaliação do PPA via formulários, fora do sistema PPA WEB.

Q6. Quantas pessoas desempenham a função de Agente de Planejamento na Unidade Orçamentária na qual você trabalha?

Os Decretos nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018 não mencionam explicitamente um número mínimo ou ideal de Agentes de Planejamento por UO. Entretanto, o Decreto nº 39.118/2018 estabelece no art. 7º, § 4º que “a Subsecretaria de Planejamento do Órgão Central de Planejamento e Orçamento concederá senha para o Agente de Planejamento, titular e substituto, mediante solicitação do titular da unidade orçamentária”. Assim, entende-se que é desejável ao menos duas pessoas desempenhando essas atividades. Considerando a relevância e a periodicidade das tarefas executadas pelos Agentes, a existência de um substituto nos casos de férias, licenças e eventuais imprevistos é importante e; a depender do volume de trabalho, a divisão de tarefas é necessária e benéfica para o Órgão.

Na Tabela 20 pode-se observar as respostas referentes ao número de pessoas que desempenham as atividades de Agente de Planejamento nas Unidades Orçamentárias. As respostas obtidas indicam que os órgãos do GDF funcionam prioritariamente com quantidade superior a de um Agente de Planejamento, o que pode ser entendido como a melhor prática, diante da previsão do Decreto 39.118/2018. Apenas 11% dos Agentes de Planejamento responderam ter apenas 1 Agente de Planejamento na UO.

Constatou-se que 76% das respostas indicam existir até três Agentes de Planejamento nos órgãos pesquisados. A maior parte dos Órgãos, segundo entendimento dos próprios agentes, possui entre 2 e 3 Agentes de Planejamento, 65% das respostas. Vale destaque para as Administrações Regionais: do total de 19 agentes que apontaram a existência de apenas um Agente de Planejamento no órgão, 74% estão lotados nas Administrações Regionais. E, do total de respostas vindas das Administrações Regionais (35 respostas), 40% indicam existir apenas um Agente de Planejamento na Unidade.

Tabela 20 - Número de Agentes de Planejamento que Atuam na Unidade Orçamentária

Q6	Nº de pessoas que desempenham a função de Agente de Planejamento na UO								Nº de Respostas
	1	2	3	4	5	6	7	Não sei	
Secretarias	3	24	21	5	6	5	0	1	65
Administrações Regionais	14	13	8	0	0	0	0	0	35
Administração Indireta	2	11	22	8	7	0	1	0	51
Demais Órgãos	0	3	6	5	1	0	0	0	15
Total	19	51	57	18	14	5	1	1	166
Percentual	11%	31%	34%	11%	8%	3%	1%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Não fez parte do escopo da auditoria verificar se os Agentes lotados em uma mesma UO apresentam o mesmo entendimento sobre a quantidade total de agentes em sua UO, e, neste sentido, tenham dado as mesmas respostas.

Como esse era um campo de resposta aberta no questionário, uma pessoa de uma Secretaria com grande estrutura e com sete Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, respondeu “não sei”. Ao mesmo tempo, percebe-se que ninguém respondeu “7” ou um número maior que este entre as respostas das Secretarias. Ou seja, esse é um indicativo de que alguns Agentes de Planejamento estão lotados em áreas diferentes e que, a depender do Órgão, nem sempre se conhecem.

Assim como um maior número de Agentes pode propiciar uma melhor divisão de trabalho, a falta de coordenação entre eles pode ser prejudicial no que diz respeito à qualidade da informação fornecida e ao desempenho geral do Órgão. Uma pesquisa mais aprofundada faz-se necessária para entender se existe ou não coordenação entre essas áreas e qual o impacto disso no planejamento das UOs de estruturas mais complexas.

Q7. Caso haja mais de 1 Agente de Planejamento na Unidade Orçamentária na qual você trabalha, as atividades são divididas ou todos fazem os mesmos trabalhos? Não há divisão do trabalho/Há divisão do trabalho.

Com relação à divisão de trabalho entre os Agentes de Planejamento, 46% responderam que há divisão de trabalho entre os Agentes da UO, conforme apresentado na Tabela 21. Essa resposta foi dada por 57% dos Agentes de Planejamento dos Órgãos da Administração Indireta, 55% dos Agentes das Secretarias, 47% dos Demais Órgãos e apenas 14% dos Agentes das Administrações Regionais, o que pode ser explicado pelo fato do alto percentual (40%) de Administrações Regionais com apenas 1 Agente de Planejamento, segundo demonstrado na resposta anterior, na Tabela 20.

Tabela 21 - Divisão de trabalho entre os Agentes de Planejamento de uma mesma UO

Q7	Há divisão do trabalho	Não há divisão do trabalho	Nº de Respostas
Secretarias	36	29	65
Administrações Regionais	5	30	35
Administração Indireta	29	22	51
Demais Órgãos	7	8	15
Total	77	89	166
Percentual	46%	54%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q8. Caso tenha respondido que “há divisão do trabalho” na pergunta 7, de que forma essa divisão é feita?

A forma como a divisão do trabalho entre os Agentes de Planejamento é realizada varia bastante, sendo que as respostas mais frequentes foram: divisão por sistemas de informação (SAG, PPA, RAT, SIGGo/PLOA); divisão entre as áreas de orçamento e planejamento; por ação; por atividade; por conhecimento e experiência; por afinidade em trabalhar com dados quantitativos ou qualitativos; pela disponibilidade de tempo e quantidade de serviço de cada um.

Q9. Quais são as maiores dificuldades que você enfrenta no exercício da função de Agente de Planejamento?

Entre as maiores dificuldades enfrentadas pelos Agentes de Planejamento no exercício de suas atribuições estão o acesso às informações necessárias junto às áreas responsáveis de forma tempestiva e nos prazos estipulados pela legislação, citado por 37% dos Agentes; e a falta de orientação, capacitação técnica e treinamentos específicos, citado por 17% dos Agentes. Outras dificuldades mencionadas nas respostas estão relacionadas à operação e

acesso ao sistema (5%), pouco envolvimento dos setores da UO (5%), falta de recursos orçamentários (5%), pouca interação entre as áreas (4%), acúmulo de funções diversas além da de Agente de Planejamento (4%) e falta de equipe na área de planejamento (3%). Apenas 10% dos Agentes relataram não ter nenhum tipo de dificuldade no desempenho de suas atividades.

Na Tabela 22, pode-se observar que o acesso às informações necessárias e dentro dos prazos estipulados é a principal dificuldade mencionada pelos Agentes de Planejamento dos quatro grupos. Esta dificuldade foi mencionada por 43% entre os Agentes do grupo da Administração Indireta, 42% entre os das Secretarias, 26% entre os das Administrações Regionais e 20% entre os dos Demais Órgãos. Com relação à falta de capacitação específica, essa foi destacada como uma dificuldade por 23% dos Agentes das Administrações Regionais, 20% dos Agentes das Secretarias, 13% dos Agentes dos Demais Órgãos e 12% dos Agentes dos Órgãos da Administração Indireta. Percebe-se que no grupo dos Demais Órgãos há uma maior variedade no tipo de dificuldade mencionada, o que pode estar relacionado à especificidade da atuação de cada um dos Órgãos que fazem parte deste grupo.

Tabela 22 - Dificuldades enfrentadas pelos Agentes de Planejamento

Q9	Sem dificuldades	Acesso às informações	Falta de orientação, capacitação técnica e treinamentos específicos	Operação e acesso ao sistema	Pouco envolvimento dos setores da UO	Falta de Recursos Orç.	Pouca interação entre as áreas	Acúmulo de funções	Falta de equipe	Outros	Nº de Respostas
Secretarias	6	27	13	1	1	1	3	5	2	6	65
Administrações Regionais	3	9	8	1	2	5	1	1	1	4	35
Administração Indireta	6	22	6	4	4	1	2	0	1	5	51
Demais Órgãos	2	3	2	3	1	1	1	1	1	0	15
Total	17	61	29	9	8	8	7	7	5	15	166
Percentual	10%	37%	17%	5%	5%	5%	4%	4%	3%	9%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q10. Você participou de algum treinamento, ministrado pela SUPLAN, nos últimos dois anos, para o desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? (Obs.: é possível marcar mais de uma opção) Não participei de nenhum treinamento / Sim, curso de capacitação na EGOV / Sim, reunião técnica / Sim, atendimento individualizado / Outro.

No que diz respeito à participação dos Agentes de Planejamento em treinamentos, cursos de capacitação, reuniões técnicas ou recebimento de atendimento individualizado ministrados pela SUPLAN nos últimos dois anos, verifica-se na Tabela 23 que 23% dos Agentes não participaram de nenhuma dessas atividades. Importante destacar que deste total, mais da

metade (63%) desses Agentes desempenham suas atividades há menos de 2 anos. As reuniões técnicas foram as que contaram com a maior participação dos Agentes de Planejamento entre as capacitações oferecidas. Como os Agentes de Planejamento podem ter participado de mais de uma atividade, os dados da Tabela 23 foram apresentados considerando o número de Agentes que participou em cada atividade individualmente.

Tabela 23 - Participação em Treinamentos e Outras Atividades Oferecidas pela SUPLAN

Q10	Não participei de nenhum treinamento	Curso de capacitação na EGOV	Reunião técnica	Atendimento individualizado	Nº de respostas
Secretarias	17	17	44	17	65
Administrações Regionais	9	11	24	11	35
Administração Indireta	10	14	38	11	51
Demais Órgãos	2	6	12	2	15
Total	38	48	118	41	166
Percentual	23%	29%	71%	25%	-

Fonte: Elaboração própria.

Q11. Você tem conhecimento sobre o material disponível (apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros) no site da SEPLAG e da SEEC? Sim/Não.

Além das atividades mencionadas anteriormente, a SUPLAN disponibiliza no site da SEPLAG e da SEEC material com apresentações das reuniões técnicas, manuais, tutoriais, entre outros. A maioria dos Agentes de Planejamento (84%) respondeu que tem conhecimento sobre esses materiais, como pode ser visto na Tabela 24. Apesar de serem poucos os que não têm conhecimento dos materiais, ao se analisar as respostas da questão 10 conjuntamente com as respostas desta questão 11, verificou-se que 16 desses 26 Agentes também responderam na questão anterior que não participou de nenhum treinamento.

Tabela 24 - Conhecimento do Material Disponibilizado no Site da SEPLAG e da SEEC

Q11	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	53	12	65
Administrações Regionais	27	8	35
Administração Indireta	46	5	51
Demais Órgãos	14	1	15
Total	140	26	166
Percentual	84%	16%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q12. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 11, especificar quais materiais você tem conhecimento.

Os materiais de apoio mais citados como sendo de conhecimento dos Agentes de Planejamento foram: as apresentações das reuniões técnicas, os manuais, os tutoriais e os vídeos. As respostas mais específicas mencionaram: as instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas do SAG; a apresentação da reunião técnica para avaliação do PPA, cadastramento e atualização de etapas do SAG; as instruções para a Prestação de Contas Anual do Governador; e o manual de operação do sistema PPA-WEB.

Q13. Qual sua opinião sobre a qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC para o exercício de suas atividades? Ótimo/Bom/Regular/Ruim/Não sei.

Com relação à qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC, 78% dos Agentes de Planejamento o consideraram entre “bom” e “ótimo”. Note-se que 26 pessoas haviam informado não ter conhecimento do material disponibilizado no site, conforme respostas à questão 11, mas apenas 17 pessoas disseram não saber sobre a qualidade do material, conforme apresentado na Tabela 25. Entre os que avaliaram o material sem ter conhecimento, dois avaliaram como ótimo, seis avaliaram como bom e um avaliou como regular.

Tabela 25 - Opinião sobre a qualidade do material disponibilizado pela SUPLAN/SEEC

Q13	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Não sei	Nº de Respostas
Secretarias	12	36	10	0	7	65
Administrações Regionais	7	23	1	0	4	35
Administração Indireta	10	28	7	0	6	51
Demais Órgãos	6	7	2	0	0	15
Total	35	94	20	0	17	166
Percentual	21%	57%	12%	0	10%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q14. Você gostaria de participar de capacitações específicas para Agentes de Planejamento? Sim/Não.

Como pode ser observado na Tabela 26, entre os Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, 92% informaram que gostariam de participar de capacitações específicas para o desempenho de suas atividades. Entre as 14 pessoas que responderam que “não”, quatro são Agentes de Planejamento há mais de 5 anos e sete, há mais de 10 anos.

Tabela 26 - Número de Agentes de Planejamento que gostariam de participar de capacitação

Q14	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	63	2	65
Administrações Regionais	34	1	35
Administração Indireta	42	9	51
Demais Órgãos	13	2	15
Total	152	14	166
Percentual	92%	8%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q15. Caso tenha respondido "Sim" na pergunta 14, há algum assunto específico que gostaria de receber capacitação?

Entre os assuntos específicos que os Agentes de Planejamento gostariam de receber capacitação, destacam-se: PPA, RAT, SAG, sistemas informatizados de planejamento, indicadores de desempenho, execução orçamentária e planejamento estratégico.

Q16. Você tem conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da Unidade Orçamentária em que atua para inclusão nos instrumentos de planejamento? Sim/Não.

Segundo o Decreto nº 32.598/2010, art. 90, § 2º “os agentes de planejamento deverão ter acesso facilitado a todos os setores de sua unidade, visando à coleta de informações necessárias ao desempenho de suas atividades”. O Decreto nº 39.118/2018, art. 7º, § 3º apresenta informação semelhante: “o Agente de Planejamento deverá ter acesso facilitado a todos os setores de sua Unidade, visando à coleta das informações sobre a execução físico-financeira dos subtítulos contemplados na Lei Orçamentária Anual”.

No que se refere ao conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da UO em que atuam, para inclusão nos instrumentos de planejamento, 25% dos Agentes de Planejamento responderam que não possuem esse tipo de acesso. Entre estes, metade estão lotados em Secretarias e correspondem a cerca de 30% das respostas provenientes das Secretarias, como demonstrado na Tabela 27. Dentre os Agentes de Planejamento que responderam “sim”, 87% estão lotados no grupo dos Demais Órgãos, 83% nas Administrações Regionais, 75% na Administração Indireta e 68% nas Secretarias.

Tabela 27 - Conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas da UO para inclusão nos instrumentos de planejamento

Q16	Sim	Não	Nº de Respostas
Secretarias	44	21	65
Administrações Regionais	29	6	35
Administração Indireta	38	13	51
Demais Órgãos	13	2	15
Total	124	42	166
Percentual	75%	25%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q17. Como você avalia o suporte de infraestrutura e informática disponível na Unidade Orçamentária em que atua para o desempenho das suas atividades? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Além do acesso facilitado às informações, outro aspecto que pode influenciar no desempenho das atividades dos Agentes de Planejamento é o suporte de infraestrutura e informática disponível na UO, que foi avaliado como “ótimo” e “bom” por 71% dos Agentes, como pode ser observado na Tabela 28. Os Órgãos da Administração Indireta atribuíram 76% de conceito “ótimo” e “bom” nesse quesito; as Secretarias, 74%; os Demais Órgãos, 73%; e as Administrações Regionais, 57%; o que demonstra uma necessidade e uma oportunidade de investimento nessa área, principalmente nas Administrações Regionais.

Tabela 28 - Avaliação do suporte de infraestrutura e informática disponível na UO

Q17	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	9	39	14	3	65
Administrações Regionais	4	16	13	2	35
Administração Indireta	13	26	9	3	51
Demais Órgãos	4	7	4	0	15
Total	30	88	40	8	166
Percentual	18%	53%	24%	5%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q18. Como você avalia o apoio dado pela Unidade Orçamentária em que atua no desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Apesar das limitações de falta de capacitação específica; conhecimento e acesso facilitado às informações estratégicas; e suporte de infraestrutura e informática disponível na UO; apresentadas anteriormente, verifica-se na Tabela 29 que 79% dos Agentes de Planejamento avaliam o apoio dado pela UO em que atua como sendo “ótimo” e “bom”.

Tabela 29 - Avaliação do apoio dado pela UO no desempenho das atividades de Agente de Planejamento

Q18	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	22	28	12	3	65
Administrações Regionais	8	17	9	1	35
Administração Indireta	12	31	6	2	51
Demais Órgãos	3	10	1	1	15
Total	45	86	28	7	166
Percentual	27%	52%	17%	4%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q19. Como você avalia o apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das suas atividades de Agente de Planejamento? Ótimo/Bom/Regular/Ruim.

Com relação ao apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das atividades de Agente de Planejamento, 89% o avaliaram como sendo “bom” e “ótimo”, conforme apresentado na Tabela 30. A avaliação de “bom” e “ótimo” foi de 100% dos Agentes lotados nos Demais Órgãos, 94% nas Secretarias, 84% nos Órgãos da Administração Indireta e 83% nas Administrações Regionais.

Tabela 30 - Avaliação do apoio dado pela SUPLAN/SEEC no desempenho das atividades de Agente de Planejamento

Q19	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Nº de Respostas
Secretarias	24	37	3	1	65
Administrações Regionais	13	16	5	1	35
Administração Indireta	18	25	8	0	51
Demais Órgãos	2	13	0	0	15
Total	57	91	16	2	166
Percentual	34%	55%	10%	1%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Q20. Comentários adicionais (opcional)

A última questão do questionário era de preenchimento opcional e aberta, para que os Agentes de Planejamento fizessem comentários adicionais. Destacam-se alguns comentários sobre a falta de treinamento para o desempenho das atividades e a rotatividade dos Agentes, que nem sempre são efetivos:

“Atuo há vinte anos na área de planejamento e orçamento público, na elaboração, avaliação e execução dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, e o que eu tenho percebido é que há pouco ou nenhum treinamento nessa área, entendo também que essa área deveria ser executada preferencialmente por servidores efetivos afim de evitar a descontinuidade do conhecimento agregado ao longo da vida funcional do servidor”.

“[...] Penso que a alta rotatividade dos agentes de planejamento nas unidades (ocupantes apenas de cargos comissionados) demandem muita energia dos técnicos da SEEC. É preciso criar estrutura própria de pessoal nas administrações regionais. Necessário ainda, estimular o agente de planejamento, valorizando o seu trabalho”.

“Entendo ser fundamental a adoção de um programa de capacitação continuada para os Agentes de Planejamento”.

“Em que pese a disponibilidade de material e a boa vontade dos técnicos da SUPLAN, e apesar do meu empenho e responsabilidade com a Unidade, a falta de capacitação específica pode comprometer a qualidade do meu trabalho”.

Como visto nos Decretos nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018, o Agente de Planejamento possui atribuições institucionais de grande relevância e impacto na elaboração, acompanhamento e avaliação do planejamento governamental. O desempenho eficiente de suas atividades pode colaborar com o fortalecimento do planejamento e o alcance dos resultados desejados pela Administração Pública. Dessa forma, a participação dos Agentes de Planejamento que responderam ao questionário possibilitou uma melhor compreensão do perfil desses servidores e dos desafios enfrentados no exercício de suas atividades.

Os Decretos supracitados definem como critério para indicação dos Agentes conhecimento técnico e perfil adequado ao desenvolvimento das atividades descritas nestas normas, e que sejam servidores efetivos. Com relação ao vínculo dos servidores, verificou-se que na amostra de 166 Agentes de Planejamento que responderam ao questionário, 25% se declararam como comissionados, não efetivos. Conforme apontado pelos próprios Agentes, isso “*demandam muita energia dos técnicos da SEEC*” e gera a “*descontinuidade do conhecimento agregado ao longo da vida funcional do servidor*”. Além desses aspectos, deve-se considerar o quanto o fato desses servidores não serem efetivos impacta no desempenho dos Órgãos nas

funções de planejamento, acompanhamento e avaliação de suas políticas públicas, em virtude de uma alta rotatividade dos Agentes.

No que diz respeito ao conhecimento técnico necessário para o desempenho das atividades, verificou-se que parte deste conhecimento está relacionado à utilização de sistemas informatizados de planejamento (PPA WEB, SAG e RAT), conhecimento muito específico e que será obtido apenas no decorrer da execução do trabalho, de modo que dificilmente alguém que não trabalhou como Agente antes, tenha esse conhecimento prévio.

Não foi possível precisar o número total de Agentes de Planejamento no GDF, entretanto, considerando que toda Unidade Orçamentária deveria ter ao menos um Agente titular e um substituto, estima-se que esse número seria de, no mínimo, 300 Agentes de Planejamento. Além disso, caso as respostas fornecidas estejam corretas, mais de 20 Órgãos teriam entre 3 e 7 Agentes de Planejamento. Dessa forma, observa-se que há um número expressivo de servidores desempenhando esse papel.

As definições de conhecimento técnico e perfil adequado da lei são muito genéricas, de forma a não garantir que o servidor tenha conhecimento suficiente para apresentar um bom desempenho. Como visto, 92% dos Agentes gostariam de participar de capacitação específica (Tabela 26) e 17% dos Agentes apontam como maior dificuldade no exercício de suas atividades a falta de capacitação (Tabela 22).

A uniformização do conhecimento necessário para o desenvolvimento das atividades de Agente de Planejamento asseguraria uma maior padronização e qualidade da informação enviada pelas UOs para a SUPLAN, assim como um Agente mais capacitado teria maior habilidade para lidar com a dificuldade de acesso às informações necessárias, junto às áreas responsáveis, e disseminar a importância da cultura do planejamento dentro do órgão em que atua.

Causa

Não se aplica.

3.2.4. A SEEC adota práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais?

Parcialmente. As práticas adotadas verificam o cumprimento de metas do PPA, dos seus respectivos indicadores e ações não orçamentárias e de entregas relativas às ações orçamentárias, com base no entendimento de que o atingimento do previsto para estes parâmetros leva ao alcance dos impactos pretendidos pelas políticas públicas. A SEEC realiza seu papel em conjunto com as Unidades executoras das políticas, mas foca seus esforços na orientação destas Unidades e na consolidação dos resultados por elas apresentados, o que reduz a disponibilidade de recursos para uma vertente mais analítica do planejamento e dos resultados obtidos.

A elaboração do Plano Estratégico do Distrito Federal, e seu uso como balizador na elaboração dos planos plurianuais, como o verificado para o PPA vigente, indicam um movimento no sentido de integrar e ampliar o sistema de planejamento governamental, vinculando planos e programas executados pelas unidades governamentais com os objetivos estratégicos do governo.

Como prática recorrente ao longo dos anos, a SEEC, por meio da SUPLAN, orienta as Unidades do GDF para elaboração de seus respectivos relatórios de avaliação, documento que, uma vez consolidado, compõe o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual para cada exercício. A orientação se faz, dentre outras formas, por meio da publicação de documento de instrução. A título de exemplo, para 2019, o documento pode ser encontrado no sítio da SEEC na internet (www.economia.df.gov.br), intitulado “Instruções para Avaliação do PPA 2016-2019 (Ano Base 2019)”. Também podem ser encontradas as instruções para os demais exercícios do PPA anterior. Para o PPA 2020/2023 ainda não houve instrução publicada no sítio da internet (consulta em 07/09/2020, no sítio www.seplag.df.gov.br), lembrando-se, entretanto, que as Unidades têm até 31/03/2021 para enviar suas informações para a SUPLAN. Em sua introdução, o documento de instrução para 2019 explica (página 5):

A Avaliação constitui-se em uma fase fundamental do ciclo de planejamento, com a finalidade de otimizar a obtenção dos resultados previstos nos Programas, por meio da melhoria da gestão e da alocação dos recursos previstos no Plano Plurianual e nos Orçamentos Anuais.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano base 2019, consiste na análise das políticas desenhadas nos Programas Temáticos e seus respectivos atributos, a partir do diagnóstico do comportamento desses Programas. A elaboração do Relatório conterá, entre outras informações, a análise dos objetivos específicos, metas, ações não orçamentárias, indicadores e seus resultados.

O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019, ano base 2019, elaborado pela SUPLAN/SEEC, em seu item 1.2 – pág. 5, espelha a metodologia adotada na avaliação do PPA em 2019 (consulta em 07/09/2020 em www.seplag.gov.df; versão do arquivo atualizado: pág. 12, *link* <http://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/12/2019-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-PPA-2016-2019-Ano-Base-2019-compr.pdf>):

[...]

A metodologia adotada pela SEPLAG, atual SEEC definiu como principal parâmetro a elaboração de uma avaliação conjunta com os Órgãos e Entidades do Complexo Administrativo do GDF. Essa avaliação conjunta buscou conferir maior consistência ao processo, por meio da identificação das realizações previstas nos Programas Temáticos, Objetivos Específicos, Metas, Indicadores, Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias em coerência com as diretrizes do planejamento estratégico de governo.

[...]

As principais orientações para as Unidades Orçamentárias responsáveis pelos Objetivos Específicos e seus atributos foram no sentido de que deveriam estabelecer um comparativo entre o que foi definido à época da elaboração do Plano e os resultados alcançados no exercício de 2019. As demais UO's que de alguma forma tenham contribuído para o alcance do Objetivo Específico, deveriam informar as realizações que contribuíram para a implementação do Objetivo Específico. Essa análise tem a finalidade de identificar os resultados alcançados pelas políticas públicas desenhadas por programas temáticos e os resultados alcançados, conduzindo à busca de um aperfeiçoamento contínuo do desenvolvimento das Políticas Públicas.

[...]

As informações prestadas pelas Unidades foram analisadas e consolidadas neste “Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019/ Exercício 2019” e consiste na análise das políticas desenhadas nos Programas Temáticos e seus respectivos atributos, a partir do diagnóstico do comportamento desses Programas.

[...]

A análise do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual deixa evidenciado: i. a intenção de conexão dos planos plurianuais com o plano estratégico governamental; ii. a utilização dos atributos que compõe cada Programa Temático do PPA como base para análise de governança das políticas nele inscritas; iii. o papel conjunto de avaliação, onde cabe a cada Unidade o desenvolvimento do diagnóstico de desempenho de sua política, e, à SEEC, o papel de orientação para este diagnóstico e consolidação dos resultados no documento final.

Questionada sobre as práticas de acompanhamento dos programas governamentais, e a existência de estudo prévio de impactos desejados para a implementação dos programas governamentais (Documento SEI 42244645), a SUPLAN informou (Documento SEI 42773091):

O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, programas, objetivos, metas, ações e indicadores com o propósito de viabilizar, no médio prazo, a implementação e a gestão das políticas públicas. (art. 149, I e §§1º e 2º e § 2º; 150, § 1º e 166 da Lei Orgânica do Distrito Federal e Lei nº 6.490/2020 - dispõe sobre o PPA 2020-2023).

Por ocasião da elaboração do Plano Plurianual – PPA, a SUPLAN expediu orientações técnicas a todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública nas quais dentre outras informações destaca-se a definição dos Programas Temáticos: Instrumentos organizadores da ação governamental que retratam a agenda de Governo e revelam as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas. Os Programas Temáticos são estruturas orientadas para o desenvolvimento de ações finalísticas do Estado. Cada Programa Temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade econômica ou social, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do Distrito Federal e a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, considerando os demais atributos do Plano, como contextualização do Programa Temático, objetivo, caracterização do objetivo, metas, ações (orçamentárias e não orçamentárias e indicadores), entende-se que o plano apresenta informações baseadas em estudos prévios das unidades responsáveis pela implementação das políticas públicas e o ‘plano de ação’ para o período de sua vigência.

Os Programas do PPA, são os elementos do Plano que buscam garantir a compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual que se desdobra em subtítulos, os quais são acompanhados por meio do Sistema de Acompanhamento Governamental/SAG. O Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, extraído do SAG, tem por objetivo dar cumprimento ao previsto no inciso III do artigo 153 da Lei Orgânica do DF, é publicado bimestralmente no site da Secretaria de Estado de Economia.

A SEEC/SUPLAN, realiza em conjunto com as Unidades Orçamentárias do Complexo Administrativo do Distrito Federal, a avaliação do cumprimento de metas, indicadores e Ação Não Orçamentárias, e conseqüentemente, dos Objetivos previstos nos Programas Temáticos do PPA, conforme estabelece a Lei do PPA e o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, o qual é encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF até o dia 30 de junho do exercício subsequente ao informado e disponibilizado no site da SEEC no seguinte endereço: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/2019-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-PPA-2016-2019-Ano-Base-2019-compr.pdf>. A orientação da SEEC para as Unidades do GDF é no sentido de que a elaboração do relatório de avaliação deve ser realizada em conjunto com a equipe que participa da implementação do programa, com o responsável pelos objetivos, metas, ações não orçamentárias e indicadores, bem como com os demais órgãos envolvidos.

Valem, entretanto, algumas considerações sobre a metodologia hoje adotada para acompanhamento e avaliação dos Programas Temáticos.

Segundo o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019, os indicadores são os elementos que demonstram a conexão entre o Planejamento Estratégico do Governo, os objetivos traçados para executá-los, as ações para sua implementação e os resultados alcançados pelas políticas públicas (página 73).

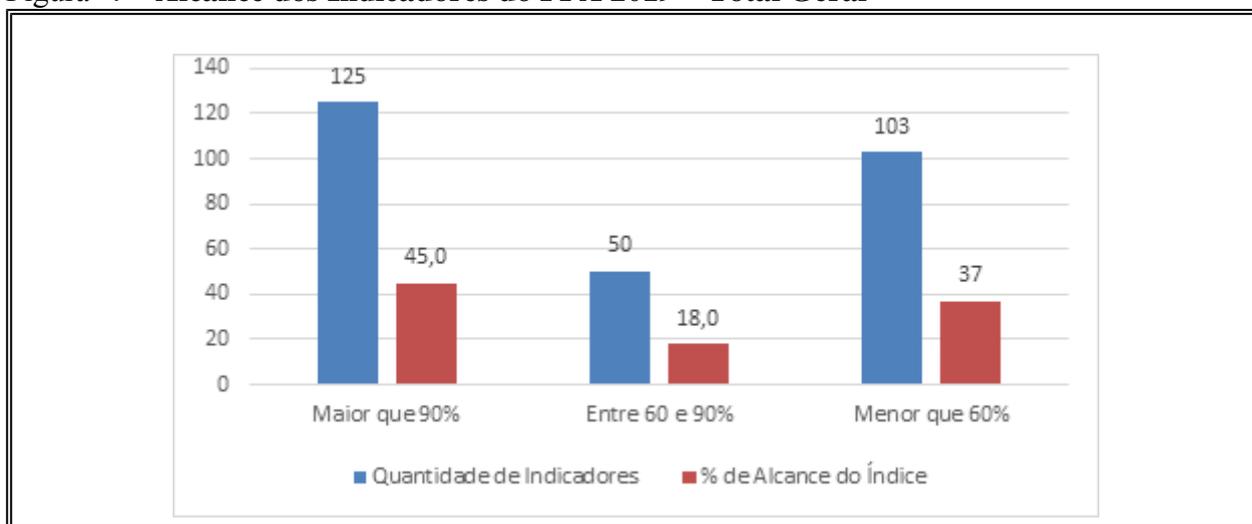
Para 2019, o relatório mostra que houve redução significativa na quantidade de indicadores definidos, sendo 455 indicadores no PPA 2012/2015 e 303 indicadores no PPA 2016/2019. Tal redução foi interpretada pela SUPLAN como uma evolução no processo de seleção de indicadores no PPA 2016/2019, em relação ao PPA 2012/2015, onde buscou-se selecionar aqueles efetivamente significativos para a mensuração dos resultados do governo. E atribuiu tal

avanço à orientação dada pela SEEC aos órgãos e entidades do GDF, no sentido de buscar a definição de indicadores mais significativos para mensuração dos resultados de Governo. Não há, no entanto, no relatório, crítica detalhada sobre a qualidade e significância destes indicadores, o que representa uma fragilidade a ser trabalhada, para que se alcance a efetividade almejada do processo de planejamento.

Como exemplo, o Programa 6203 apresentou, em 2019, resultado de percentual médio de alcance de seus indicadores de 64,75%, para um total de 34 indicadores. Para o Programa exemplificado, no PPA vigente, a própria SEEC selecionou, como indicador para o Objetivo O222 do Programa 6203 o indicador i-Planejamento - componente do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o qual mostrou-se inadequado para a avaliação do cumprimento do objetivo, conforme foi discutido em questão específica no presente relatório (Subtópico 3.1.3). É necessário avaliar o risco, dentro do PPA 2020/2023, de que o fato não se reproduziu em outros objetivos. E fica evidenciada a necessidade de implementação de melhorias no processo de seleção de indicadores, na fase de elaboração do PPA.

O mencionado relatório traz também, em sua página 73, tabela consolidada com o percentual de alcance dos índices dos indicadores em 2019 e a quantidade de indicadores dentro de determinada faixa de alcance. O resultado está exibido na figura a seguir, para um total de 278 indicadores com índices previstos para 2019:

Figura 4 - Alcance dos Indicadores do PPA 2019 – Total Geral



Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019 – Ano Base 2019, Página 73.

A estratificação definida na figura anterior cria uma lacuna de entendimento quando se observa a faixa de indicadores que obtiveram resultado alcançado entre 60 a 90% de seus índices, no caso, um total de 50 indicadores. É importante considerar que um indicador que

apresenta resultado de 90% está num patamar de desempenho completamente distinto daquele com resultado de 60%.

Visando detalhar esta informação, o relatório apresenta, em sua página 75, o desempenho dos indicadores em 2019 estratificados por Programa Temático. Os dados apresentados foram consolidados na tabela a seguir, de elaboração própria da DAPPG, para um total de 13 Programas Temáticos, onde optou-se por reduzir o tamanho das faixas para melhor visualização dos resultados:

Tabela 31 - Percentual de Alcance dos Indicadores por Programa Temático

% Médio de Alcance do Indicador por Programa – Faixa de Análise	Quantidade de Programas na Faixa de Análise	% Programas na Faixa de Análise	Média da Quantidade de Indicadores do Programa (com índice previsto para 2019) na Faixa de Análise
Menor ou Igual a 20%	0	0,0	-
Entre 21 e 30%	0	0,0	-
Entre 31 e 40%	0	0,0	-
Entre 41 e 50%	1	7,7	18
Entre 51 e 60%	3	23,1	28,3
Entre 61 e 70%	5	38,5	26
Entre 71 e 80%	2	15,4	14
Entre 81 e 90%	0	0,0	-
Maior que 90%	2	15,4	6
Total	13	100,0	
Média PPA			21,4

Fonte: Elaboração Própria a partir do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2016-2019 – Ano Base 2019, página 75.

A tabela acima permite observações. Tomando por base a referência adotada pela CGDF na metodologia prevista em seu Relatório sobre o Cumprimento das Diretrizes, Objetivos e Metas do PPA, LDO e Orçamentos, uma meta é considerada com eficácia dentro do previsto quando alcança pelo menos 80% de seu índice. Em 2019, cerca de 85% dos Programas Temáticos, ou seja, 11 Programas, obtiveram menos de 80% de alcance na média de seus indicadores. Não há no Relatório de Avaliação do PPA uma abordagem gerencial de causas destes resultados, apenas uma caracterização, e o cidadão comum pode perder-se no detalhamento dos Programas, ao longo das 1.546 páginas do documento. Análises transversais entre os atributos do PPA, e com visão gerencial, são adequadas para permitir ajustes e um melhor entendimento dos resultados alcançados pela sociedade.

Se os indicadores adotados apresentam caráter apenas operacional, e de fato não forem bem alinhados com o propósito previsto em cada Objetivo, pouca informação estará sendo traduzida por eles no sentido de avanço das políticas públicas. Há que ser observada a necessidade de crítica sobre os indicadores a serem inseridos no PPA, para verificar a aderência e representatividade acerca do Programa ou Objetivo. É natural que cada Unidade defina os parâmetros que adotará na execução de suas políticas, como manifestado na resposta da SUPLAN (Documento SEI 42773091). Mas a presença de uma coordenação transversal, a quem caiba, além do papel de orientação e de consolidação, o papel de análise, é fundamental para assegurar um planejamento forte e os resultados almejados.

A SUPLAN também menciona em sua resposta, o acompanhamento feito por meio do SAG – Sistema de Acompanhamento Governamental, do desempenho físico-financeiro dos subtítulos que constituem as ações orçamentárias. Aqui a situação segue a mesma vertente. Mesmo que o percentual de execução das etapas seja elevado, é importante que os produtos previstos nos subtítulos sejam coerentes com as metas previstas no Objetivo. Do contrário, os recursos estão sendo gastos com produtos que não levam a política ao local onde ela precisa chegar.

Dentro da metodologia prevista para o PPA, o cumprimento de suas metas pressupõe o atingimento dos objetivos estratégicos previstos. Porém, a atividade de planejamento enfrenta cenários compostos por grande número de variáveis, as quais nem sempre se comportam conforme estimado. Levando isso em conta, o PPA tem previsão de avaliação anual. A otimização do sistema de planejamento deveria avaliar se as metas traçadas estão conduzindo ao alcance dos objetivos maiores almejados pelo governo, pois há permanentes possibilidades de mudanças de cenários e conjunturas. Há que se considerar que tais alterações de cenários podem ter como consequência a eventual ineficácia de programas cujas metas estejam sendo cumpridas.

Em que pese a dificuldade associada às avaliações de impacto, é importante para o governo verificar se suas estratégias alcançam o resultado planejado, em especial diante do objetivo de assegurar uma integração com o PEDF. Por exemplo: a despesa com uma hipotética campanha publicitária de informação de combate à dengue poderia ter como meta o alcance de centenas de milhares de pessoas (o que é aferível), mas deveria fazer parte de uma política com objetivo de eliminar a incidência da doença na população, o que pode ser medido pelos registros de entrada de casos de dengue na rede pública de saúde. Na hipótese de a fictícia campanha publicitária atingir plenamente o público-alvo planejado, sem que ocorra a esperada redução da incidência da doença, há que se considerar a possibilidade de reavaliação da estratégia adotada para a solução do problema sanitário em questão.

Como inovação no PPA 2020/2023, foram incluídos indicadores de impacto associados à oito Programas Temáticos, exibidos na tabela a seguir:

Tabela 32 - Indicadores de Impacto no PPA 2020/2023

Programa	Objetivos	Indicador(es) de Impacto
6203 – Gestão para Resultados	22 - Aperfeiçoamento de Mecanismos de Controle 26 - Comunicação Social 112 - Fortalecimento da Coordenação de Ações 128 - Novo Canal de Atendimento às Comunidades 162 - Produção, Sistematização e Disseminação de Conhecimento para a Melhoria de Políticas Públicas 217 - Gestão Eficiente 218 - Gestão Estratégica com Pessoas 222 - Sistema Integrado de Planejamento do DF 223 - Sustentabilidade Fiscal 229 - Gestão do Acervo Histórico do DF	- IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Resultado Primário
6202 – Saúde em Ação	33 - Sistema de Sangue, Componentes e Hemoderivados 50 - Atenção Primária à Saúde 51 - Atenção Especializada e Hospitalar à Saúde 52 - Assistência Farmacêutica 53 - Vigilância em Saúde 54 - Gestão do Sistema Único de Saúde 63 - Educação em Saúde	- Taxa de Mortalidade Neonatal - Razão de Mortalidade Materna - Taxa de Mortalidade Infantil
6207 - Desenvolvimento Econômico	75 - Atração de Investimentos 58 - Brasília Cidade Inteligente 168 - Brasília Empreendedora 55 - Brasília Mais Competitiva 56 - Brasília Para Inovar e Investir 148 - Ciência, Tecnologia e Inovação que transformam o DF 74 - Desenvolve DF 194 - Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal 187 - DF Qualificado é DF Empregado 201 - Empreende DF 212 - Objetivo Regional - Desenvolvimento Econômico 77 - Políticas de Fomento à Competitividade do Setor Produtivo 174 - Próspera DF 1 - Uma Nova Brasília como Destino Turístico	- Taxa de Desemprego no DF - Índice de Desenvolvimento Econômico do DF - IDECOM
	228 - Cidadania Plena da População Jovem	

6211 – Direitos Humanos	<p>106 - Combate à Violência Contra a Mulher no Distrito Federal</p> <p>190 - Defesa dos Direitos Humanos das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Econômica, Social e Jurídica</p> <p>120 - Enfrentamento às Drogas</p> <p>123 - Garantia dos Direitos e Proteção da Pessoa Idosa</p> <p>119 - Garantia dos Direitos e Proteção dos Adolescentes em Conflito com a Lei</p> <p>122 - Garantia e Defesa dos Direitos Humanos no Distrito Federal</p> <p>155 - Harmonia das Relações de Consumo</p> <p>167 - Objetivo Regional - Direitos Humanos</p> <p>121 - Prevenção e Enfrentamento à Violência</p> <p>105 - Promoção da Autonomia da Mulher no Distrito Federal</p> <p>118 - Proteção Integral às Crianças e aos Adolescentes</p>	- Índice de Desenvolvimento Humano
6216 - Mobilidade Urbana	<p>136 - Ampliação do Acesso e da Atratividade do Transporte Público Coletivo</p> <p>129 - Aperfeiçoamento do Serviço de Transporte Metroferroviário no Distrito Federal</p> <p>138 - Fomento à Mobilidade Ativa</p> <p>213 - Objetivo Regional - Mobilidade Urbana</p> <p>139 - Otimização da Gestão e Integração da Mobilidade no Distrito Federal</p> <p>140 - Provimento de Infraestrutura Viária adequada, garantindo Sustentabilidade, Eficiência e Segurança</p>	- Índice de Mortos no Trânsito do DF por 100.000 habitantes
6217 – Segurança para Todos	<p>60 - Enfrentamento Qualificado da Criminalidade</p> <p>61 - Fortalecimento da Governança e Inteligência na Segurança Pública</p> <p>71 - Preservação da Incolumidade das Pessoas e do Patrimônio</p> <p>89 - Prevenção da Violência com Enfoque em Grupos Vulneráveis</p> <p>62 - Racionalização do Sistema Prisional</p>	<p>- Taxa de Crimes Violentos Letais e Intencionais</p> <p>- Taxa de Crimes contra as Mulheres</p> <p>- Índice de Crimes contra o Patrimônio</p>
6221 – Educa DF	<p>3 - Acesso e Permanência</p> <p>2 - Educação de Excelência</p> <p>178 - Educação Superior</p> <p>4 - Rede Inovadora e Moderna</p>	<p>- Proporção de pessoas de 5 anos de idade que frequentam escola</p> <p>- Taxa de Analfabetismo do Distrito Federal</p>
6228 – Assistência Social	<p>103 - Acesso à Renda</p> <p>235 - DF Atende - Transporte e Atendimento Especial</p> <p>76 - Direito à Alimentação Adequada e Saudável</p> <p>165 - Direito à Assistência Social</p>	<p>- Domicílios em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN</p> <p>- Indicador de Desenvolvimento do CREAS - ID.CREAS</p>

	241 - Governança do Desenvolvimento Social	- Indicador de Desenvolvimento dos CRAS - ID CRAS
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no sistema PPA WEB (consulta em 10/09/2020).

Na estrutura do PPA vigente, os indicadores de impacto estão associados aos Programas Temáticos. Além deles, cada Objetivo mantém seus indicadores próprios. Tal fato representa um avanço na avaliação de impactos, mas ainda carece de melhor definição para que efetivamente tais indicadores expressem ou permitam verificar a evolução dos programas governamentais.

Neste sentido, observam-se os seguintes exemplos; o Programa Temático 6202 – Saúde em Ação tem Objetivos que contemplam como público-alvo toda a população do Distrito Federal, mas seus indicadores de impacto são referentes a uma parcela específica da população (materno-infantil e neonatal), o que reduz sua representatividade dentro do Programa; o mesmo aplica-se ao Programa Temático 6216 – Mobilidade Urbana, o qual apresenta objetivos mais amplos do que a redução de mortes no trânsito (único indicador de impacto constante no PPA relacionado ao programa).

Finalmente, a própria SEEC optou, como indicador de impacto, por um indicador relacionado à gestão municipal – o IEGM – para o programa 6203 – Gestão Para Resultados. O Programa 6203 está hoje constituído por 10 Objetivos, que versam sobre temas ligados à comunicação social, arquivo público, sustentabilidade fiscal, atendimento comunitário, gestão de pessoas, dentre outros, além do planejamento propriamente, como ilustrado na tabela anterior. Fica evidente a necessidade de equacionar uma melhor forma de avaliar impactos, que caminhe num sentido de refletir mais especificamente uma política determinada e, muito provavelmente, dissociada da estrutura aglomerada de temas que hoje representa o Programa Temático.

Causa

Não se aplica.

4. CONCLUSÃO

O Objetivo O222 apresentou eficácia abaixo do previsto e eficiência abaixo do desejado no período avaliado. Duas das questões de eficácia foram avaliadas tendo como critério

de análise os parâmetros previstos nas respectivas metas e considerando os resultados parciais referentes ao exercício de 2020, uma vez que os trabalhos de campo desta auditoria foram finalizados no início de setembro de 2020.

A primeira questão (Subtópico 3.1.1), relacionada ao Sistema Integrado de Planejamento do Distrito Federal - SIP/DF, não atendeu ao padrão desejável, dado que não foram identificadas ações concretas visando ao alcance da meta. A segunda questão (Subtópico 3.1.2), sobre a coordenação da elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais - PEI's, verificou que o trabalho desenvolvido no primeiro semestre de 2020 está muito abaixo do previsto para o exercício e não foi constatada coordenação efetiva para que a meta para o exercício seja alcançada, uma vez que o trabalho é feito sob demanda e não há divulgação ativa do apoio técnico oferecido para os Órgãos do GDF. As duas metas apresentam tendência de não serem alcançadas no exercício de 2020.

A terceira questão de eficácia (Subtópico 3.1.3) avaliou a viabilidade da utilização do indicador i-Planejamento, que compõe o IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal, como medida da eficácia do fortalecimento do planejamento distrital e indicador para o Objetivo O222. Como o resultado para o ano de 2020, referente ao ano de 2019, ainda não estava disponível durante a execução da auditoria, foi realizada uma análise dos resultados alcançados nos quatro anos anteriores, das ações realizadas para melhorar o seu desempenho nos últimos anos e do índice desejado para 2020. Verificou-se que a natureza deste índice faz com que o i-Planejamento não seja adequado para ser utilizado como medida de eficácia. Tendo em vista as análises realizadas, considera-se que a tendência é que o índice desejável para 2020 não seja alcançado.

No que diz respeito à eficiência, entre as quatro questões de auditoria propostas para avaliação dessa dimensão, todas atenderam parcialmente o padrão desejável para a eficiência do O222. Foram avaliadas: a existência de definições claras de atribuições e responsabilidades que assegurem a integração eficiente dos atores envolvidos no planejamento governamental (Subtópico 3.2.1); a integração dos sistemas informatizados de planejamento (Subtópico 3.2.2); a existência de critérios definidos e suficientes aplicados à indicação dos Agentes de Planejamento e ao desenvolvimento das suas atividades (Subtópico 3.2.3); e a adoção, pela SEEC, de práticas de acompanhamento do planejamento que permitam avaliar os impactos dos programas e ações governamentais (Subtópico 3.2.4).

5. ORIENTAÇÕES

- O.1) [Subtópico 3.1.1] Revisar e aperfeiçoar a sistemática e os mecanismos que levam à validação e inclusão de determinado tema como objetivo do Plano Plurianual, visando garantir que as ações constantes no documento efetivamente representem o plano institucional da organização.
- O.2) [Subtópico 3.1.2] Incluir no Sistema Gestão-DF, no “Reporte de Situação” da iniciativa *“Implementação de nova metodologia para a construção dos Planos Estratégicos Institucionais dos órgãos governamentais do GDF”*, uma opção que melhor retrate a situação dos PEI’s que não estão concluídos ou em andamento, por exemplo, “PEIs paralisados”.
- O.3) [Subtópico 3.2.1] Elaborar e manter fidedignos e atualizados os mapas de processo de trabalho de todos os setores da SEEC, de modo a permitir permanente leitura, avaliação, e utilização como ferramenta de gestão para implementação de eventuais ajustes necessários nos procedimentos internos do Órgão.
- O.4) [Subtópico 3.2.2] Dar continuidade às ações de integração dos sistemas em andamento, bem como otimizar os procedimentos diversos, tendo em vista as demandas apresentadas pelos Agentes de Planejamento.
- O.5) [Subtópico 3.2.3] Assegurar que todos os Agentes de Planejamento, especialmente os das Administrações Regionais, disponham de suporte de infraestrutura e informática adequada para desempenharem um trabalho de qualidade.
- O.6) [Subtópico 3.2.3] Orientar as Unidades Orçamentárias para que a coordenação do trabalho desenvolvido pelos Agentes de Planejamento, lotados em áreas distintas dentro de sua estrutura, seja centralizada em área específica da UO.
- O.7) [Subtópico 3.2.3] Orientar sobre a observância dos requisitos estabelecidos para o perfil dos Agentes de Planejamento, que deverá manter conformidade com os Decretos Distritais nº 32.598/2010 e nº 39.118/2018.

6. RECOMENDAÇÕES

Secretaria de Estado de Economia:

- R.1) [Subtópico 3.1.1] Criar agenda interna que estabeleça modelo de atuação e integração do órgão central e dos órgãos setoriais e que inclua minimamente objetivos, metas de resultados e entregas que visem a melhoria do sistema, em sua integralidade, podendo tais

compromissos serem registrados no PPA, na forma de um novo Objetivo de Programa Temático.

- R.2) [Subtópico 3.1.2] Atualizar no *site* da SEEC (<http://www.economia.df.gov.br/projetos-estrategicos/>) o conteúdo do *link* para acesso ao documento do PEI da Secretaria, substituindo o *Book* do PEDF pelo PEI da SEEC.
- R.3) [Subtópico 3.1.2] Realizar levantamento do número de órgãos e entidades do GDF que necessitam do apoio da UGEI na elaboração de seus PEI's, separando pelo tipo de apoio necessário (desde o início, adaptações significativas da metodologia utilizada anteriormente, poucas adaptações da metodologia utilizada anteriormente).
- R.4) [Subtópico 3.1.2] A partir do resultado do levantamento mencionado na Recomendação anterior (R.3), elaborar plano de ação, definindo os órgãos e entidades do GDF que serão priorizados no processo de coordenação da elaboração dos PEI's nos anos de 2021 e 2022.
- R.5) [Subtópico 3.1.2] Implementar mecanismo de coordenação centralizada para monitoramento da execução dos PEI's pelos órgãos e entidades do GDF após a finalização de sua elaboração. A título exemplificativo, por meio do acompanhamento, no Sistema Gestão-DF, da inserção periódica, feita pelos órgãos, de informações atualizadas sobre a implementação de seus PEI's e a correspondente adoção de medidas que assegurem o fornecimento correto e tempestivo dessas informações.
- R.6) [Subtópico 3.1.3] Elaborar indicador ou outra forma de controle que permita avaliar se os instrumentos de planejamento entregues à sociedade (PPA, LOA, LDO) estão sendo eficientes em garantir o fortalecimento do planejamento governamental, por exemplo, por meio da adaptação dos componentes do i-Planejamento à realidade distrital, com mensuração e acompanhamentos periódicos realizados pela própria SUPLAN.
- R.7) [Subtópico 3.2.1] Manter publicado no sítio eletrônico da SEEC na internet o Regimento Interno, atualizado com estrutura vigente e definição das competências e responsabilidades de cada unidade organizacional.
- R.8) [Subtópico 3.2.3] Indicar formalmente, em regimento interno, qual área ou Unidade é responsável pela elaboração e acompanhamento do planejamento da Pasta, bem como pela coordenação do trabalho desenvolvido pelos Agentes de Planejamento lotados nas diversas áreas da Secretaria.
- R.9) [Subtópico 3.2.3] Desenvolver curso de capacitação online para os servidores que irão desempenhar as atividades de Agente de Planejamento e disponibilizá-lo de forma que as orientações possam ser acessadas durante todo o exercício.

- R.10) [Subtópico 3.2.3] Normatizar sobre a obrigatoriedade de realização do curso mencionado na Recomendação anterior (R.9) para todos os Agentes de Planejamento, definindo prazo máximo para o servidor concluir os módulos básicos do curso.
- R.11) [Subtópico 3.2.3] Atualizar os cadastros dos Agentes de Planejamento no Sistema de Controle de Acesso - SCA do SIGGo WEB.
- R.12) [Subtópico 3.2.4] Implantar sistema de avaliação de políticas públicas, definindo indicadores de impacto suficientemente significativos para que alimentem o processo de tomada de decisão sobre sua continuidade, alteração ou interrupção, em observância ao item II (f) da Decisão nº 3452/2019-TCDF:

II – recomendar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal que, por intermédio das unidades responsáveis:

[...]

f) implante sistema de avaliação de desempenho das políticas públicas, com o objetivo de retroalimentar as peças orçamentárias, de acordo com o previsto na Nota Técnica SEI-GDF nº 2/2019- SEFP/SPLA/SUPLAN, anexa ao Ofício SEI-GDF nº 65/2019-GAG/CJ (Achado 1.5);

[...]”

Brasília, 10/02/2021.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo -DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 11/02/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **E49BF908.5016523F.3B20936E.BBDC44D4**



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 02/2021 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00002599/2020-02
Assunto: Auditoria Operacional nos Objetivos O126 e O127 do Programa 6208 - Territórios, Cidades e Comunidades Sustentáveis.
Ordem de Serviço: 59/2020-SUBCI/CGDF de 07/04/2020 e 130/2020-SUBCI/CGDF de 03/08/2020.
Nº SAEWEB: 0000021827

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 20/04/2020 a 14/09/2020, com o objetivo de avaliar o estágio de revisão do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT e da implantação do licenciamento integrado no DF.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: Eficácia no alcance das metas estabelecidas na revisão de 2009 do PDOT e tempestividade na aprovação da Lei Complementar de revisão do documento; situação quanto à implantação do licenciamento integrado no DF.

A auditoria tem natureza operacional, sendo determinada pela Ordem de Serviço Interna nº 59/2020-SUBCI/CGDF, prorrogada pela Ordem de Serviço Interna nº 130/2020-SUBCI/CGDF, estando prevista no Programa Operacional das Ações de Controle para 2020 (POAC/2020). O resultado da auditoria deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020.

Como parte do procedimento de auditoria, o Relatório Preliminar, consubstanciado no Informativo de Ação de Controle – IAC nº 02/2020 - DAPPG/CODAG /SUBCI/CGDF (Documento SEI 52219242), foi submetido aos gestores das áreas auditadas, que manifestaram seus posicionamentos por meio dos seguintes documentos: Ofício nº 46/2020 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (Documento SEI 53332787); Ofício nº 105/2021 - SEDUH/GAB

(Documento SEI 54000698); Ofício nº 66/2021 - IBRAM/PRESI (Documento SEI 54435892); Ofício nº 112/2021 - CODHAB/PRESI/SECEX (Documento SEI 54706458).

As manifestações dos gestores foram analisadas e acolhidas em parte, resultando em ajustes e atualizações realizados nos itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, 3.2.1 e 3.2.3 do presente Relatório Final. Nos demais itens, entende-se que as manifestações dos gestores, em essência, não confrontam o teor das constatações apresentadas no Relatório Preliminar, permanecendo inalteradas no presente Relatório Final.

1.1 Objeto

O objeto da auditoria compreendeu os objetivos O126 e O127 do Programa Temático 6208, Território, Cidades e Comunidades Sustentáveis, que integra a estrutura do Plano Plurianual 2020/2023, e está inserido no Eixo Temático Gestão e Estratégia, do Plano Estratégico do DF 2019/2060. O objetivo O126 é assim definido no PPA 2020/2023:

O126 - Cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Promover a transformação das cidades, em cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Planejamento das cidades e dos espaços públicos considerando a dimensão humana para que a população se aproprie desses espaços como lugares de convivência, de bem estar e de permanência, de experiência e de informação. Neste contexto, o ordenamento territorial cumpre uma função estratégica na promoção de um ambiente justo para a sociedade, na medida que estabelece os instrumentos institucionais capazes de lidar com as dinâmicas da sociedade, sejam elas sociais, econômicas, ambientais e políticas. tendo como meta a redução da desigualdade social, os instrumentos de planejamento devem ser capazes de, sistematicamente, incluir e integrar as diversas dimensões, com foco na ampliação da capacidade de resiliência da sociedade, não somente de forma individual, como sistêmica.

O objetivo O127 é assim definido no PPA 2020/2023:

O127 - Habitação cidadã e regularização consciente. A articulação das políticas de planejamento territorial e urbano, habitação e de regularização é necessária para que se promova o aumento da oferta de moradia para população de faixas de renda mais vulneráveis, para coibir a grilagem de terras e desestimular a gentrificação. A junção das estratégias dessas políticas não deve ser vista isoladamente, mas no contexto geral do planejamento urbano, vinculada a outras estratégias e políticas públicas para agregar qualidade de vida às populações com menor renda e garantir o direito à cidade para todos, construindo um distrito federal mais justo, sustentável e resiliente.

A Unidade Responsável por ambos os objetivos é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH.

1.2 Legislação Aplicável (Critérios e Fontes)

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

Tabela 1 - Legislação Aplicável ao Objeto da Auditoria

Base Normativa	Origem	Ementa ou Assunto
Lei Orgânica do DF - art. 316	DF	Dispõe sobre políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos
Lei complementar Distrital nº 803/2009	DF	PDOT
Lei nº 11.445/2007	União	Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico
Lei nº 6.490-2020	DF	Plano Plurianual 2020-2023
Lei nº 12.305/2010	União	Institui a política Nacional de Resíduos Sólidos
Lei nº 10.257/2001	União	Estatuto da Cidade
Lei Complementar nº 854/2012	DF	Aprova a revisão do PDOT 2009
Decreto nº 40.088/2019	DF	Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional para o processo de revisão do PDOT
Decreto nº 41.004/2020	DF	Institui a Estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT
Lei Complementar nº 951/2019	DF	Altera o art. 135 e anexos da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009.

Fonte: Elaboração Própria

1.3 Contextualização

Objetivo O126 e a Ação Não Orçamentária AN 10274

O Objetivo O126 contempla em sua estrutura a Ação Não Orçamentária AN 10274 - Elaboração de projeto de Lei Complementar para revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT é o instrumento básico da política urbana e da orientação dos agentes públicos e privados que atuam no território do Distrito Federal.

Dispõe o art. 15, inciso X, da Lei Orgânica do DF (LODF).

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

[...]

X – elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser revisto em até 10 anos, conforme o art. 40, §3º da Lei nº 10.257/2001 dispõe:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Até a conclusão dos trabalhos de campo da presente auditoria (setembro de 2020), ainda estava em vigor o PDOT aprovado por meio da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854, de 15/10/2012. Essa correção aconteceu por conta da supressão de partes da lei de 2009, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2009.000.2.017552-9 - TJDF) publicado no Diário da Justiça em 31/05/2010. Tal fato gerou entendimentos divergentes sobre qual data deveria ser adotada como referência para a nova revisão, como será abordado em item específico deste relatório.

Em sua estrutura, o PDOT apresenta, em seu capítulo IV, um conjunto de intervenções de estruturação do território. Estas intervenções estão materializadas nas seguintes estratégias de ordenamento territorial:

Art. 105. As intervenções estão materializadas nas seguintes estratégias de ordenamento territorial:

I – a dinamização de espaços urbanos;

II – a revitalização de conjuntos urbanos;

III – a estruturação viária;

IV – a regularização fundiária;

V – a oferta de áreas habitacionais;

VI – a implantação de polos multifuncionais;

VII – a integração ambiental do território.

Dentro do escopo da presente auditoria foram avaliados aspectos relativos à implementação das estratégias V e VI.

No tocante à estratégia V, o art. 134 do PDOT apresenta os propósitos buscados pela oferta de áreas habitacionais:

Art. 134. A estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda, buscando:

I – a oferta de áreas em diferentes partes do território;

II – a proximidade com núcleos urbanos consolidados onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários;

III – a proximidade com os principais corredores de transporte;

IV – o respeito à capacidade de suporte do território, no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

Parágrafo único. A oferta de áreas habitacionais deverá ser promovida mediante a urbanização de novos núcleos ou mediante a otimização de localidades urbanas com infraestrutura subutilizada, com vazios residuais ou com áreas obsoletas.

No art. 135 está enumerado um total de 48 áreas do Distrito Federal integrantes desta estratégia, sendo que nove dessas áreas foram incorporadas ao citado artigo por meio da Lei Complementar nº 951/2019.

Quanto à estratégia VI, o PDOT dispõe em seus arts. 138 e 140:

Art. 138. A estratégia de implantação de Polos Multifuncionais tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento de subcentralidades no território vinculadas à acessibilidade decorrente da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.

§ 1º Os Polos Multifuncionais serão implantados em um raio de 600m (seiscentos metros) dos terminais de integração da Rede Estrutural de Transporte Coletivo, conforme indicado no Anexo II, Mapa 3 e Tabela 3B, desta Lei Complementar.

§ 2º Os Polos Multifuncionais deverão abrigar espaços para oferta de emprego, comércio e serviços, lazer, esporte, cultura e moradia para diferentes faixas de renda.

§ 3º A implantação dos Polos Multifuncionais está condicionada à implantação prévia da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.

[...]

Art. 140. A implantação de Polos Multifuncionais deverá ser adotada nas seguintes áreas:

I – Polo Multifuncional Catetinho (PM 1);

II – Polo Multifuncional Taguatinga (PM 2);

III – Polo Multifuncional Grande Colorado (PM 3);

IV – Polo Multifuncional Metropolitana (PM 4);

V – Polo Multifuncional Planaltina (PM 5);

VI – Polo Multifuncional Samambaia (PM 6);

VII – Polo Multifuncional São Sebastião (PM 7);

VIII – Polo Multifuncional Sul (PM 8);

IX – Polo Multifuncional Torto (PM 9).

Parágrafo único. Todos os Polos Multifuncionais poderão ser objeto de implantação de equipamentos regionais conforme ações definidas nesta Lei Complementar.

Segundo o Documento Técnico do PDOT/2009 apresentado no sítio da SEDUH na internet (http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf), em sua página 286:

A criação de Polos Multifuncionais constitui uma tentativa de ofertar atividades comerciais de bens e serviços, de lazer, cultura e habitação ligados à rede estrutural de transporte coletivo. Esta oferta de diferentes subcentralidades em torno dos terminais de integração da rede de transporte público coletivo permite reduzir os deslocamentos da população para as áreas centrais consolidadas e saturadas do território do Distrito Federal.

O processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial se dará por meio do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, estruturado em órgãos e colegiados institucionais (art. 213 do PDOT).

Dentre outras funções, cabem ao SISPLAN (art. 214 do PDOT):

I – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização do PDOT, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Locais;

[...]

III – garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – e as diretrizes fixadas pelo PDOT, pelos Planos de Desenvolvimento Locais e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

[...]

O sucesso na implementação do PDOT depende da atuação eficaz do SISPLAN, o mesmo com relação à compatibilidade dos instrumentos de Planejamento com o PDOT.

Além do art. 214, que trata das atribuições do SISPLAN, o art. 5º do PDOT dispõe que os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e o PDOT – deverão guardar compatibilidade entre si.

Assim, para a implementação do PDOT, as diversas áreas para habitação, e os Polos Multifuncionais, deveriam ser previstos no PPA, LDO e LOA.

Trabalhos anteriores do Controle Externo

O Tribunal de Contas do DF realizou auditoria operacional no tema Ordenamento Territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização

fundiária (Processo nº 29.491/2015), no período de 15/01/2016 à 30/05/2016. Apresenta-se a seguir alguns dos achados informados pelo Tribunal na versão final do Relatório de Auditoria, datado de 06/12/2017:

A presente auditoria identificou que o atual PDOT foi promulgado com desrespeito ao prazo estabelecido na legislação, havendo, ainda, a convocação de participação popular em desacordo com a determinação legal e inclusão de áreas de regularização e áreas habitacionais com restrições ambientais, ocasionando a manutenção de moradores em área de risco ou ambientalmente sensíveis.

Em relação à atualização do Plano Diretor, que deveria ocorrer em 2019, identificou-se que, até o presente momento, não há comissão designada para conduzir a elaboração do projeto de lei de revisão, não havendo, também, equipe de trabalho formada, nem cronograma estabelecido, estando previstos os inícios do trabalho para o exercício de 2018. Do mesmo modo, os estudos prévios necessários para embasar a proposta de planejamento territorial ainda não foram iniciados, nem sequer planejados, o que ocasionará um possível atraso no PDOT 2019, não havendo tempo hábil para o adequado embasamento do Instrumento de Planejamento, representando risco à qualidade do planejamento urbanístico, ambiental e socioeconômico.

Quanto à implementação do plano ora vigente, nota-se que ficou aquém do desejado e do necessário para atender às demandas da população do DF, com uma oferta e alienação de lotes abaixo do esperado, notadamente nas áreas de interesse social, insuficiente para solucionar os atuais problemas de ocupação territorial e déficit habitacional. Foram implementadas, apenas, 9,2% das áreas previstas, em contraponto a um déficit habitacional atual de 120.000 (cento e vinte mil) moradias e mais de 500.000 pessoas vivendo em moradias irregulares. Além disso, continuam pendentes de elaboração os principais instrumentos de planejamento, que dão suporte à adequada implementação do PDOT.

Objetivo O127 e a Ação Não Orçamentária AN 10364

O Objetivo O127 contempla em sua estrutura a Ação Não Orçamentária AN 10364 - Integração do licenciamento urbanístico e ambiental. A referida ação objetiva estabelecer fluxo mais célere, integrando o licenciamento urbanístico e ambiental nos processos de parcelamento do solo. Nesse sentido, faz-se necessária, nessa fase, a publicação de portaria conjunta, meta essa para 2020.

Qualquer conjunto habitacional ou polos multifuncionais, para serem implantados, necessitam de licenciamento urbanístico e ambiental. Geralmente esse processo é extremamente moroso, considerando que não raro é encontrar processos de licenciamento com mais de 10 anos em análise.

O planejamento estratégico da então Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, no PPA 2016-2019, previa, até fevereiro de 2017, a execução do projeto “Integração dos Processos de Licenciamento Ambiental e Urbanístico - Portal Único”. Tal projeto trazia como entregas a elaboração de fluxos dos processos urbanístico e ambiental, e a integração destes fluxos. No entanto, esse projeto foi suspenso em 06/02/2017, para reformulação da equipe, e não foi introduzido, para o exercício de 2017, nenhum projeto relacionado ao redesenho dos processos de licenciamento urbanístico.

1.4 Objetivo

O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar o estágio atual de revisão do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e da implantação da integração entre licenciamento urbanístico e ambiental no DF.

Os objetivos específicos estão traduzidos nas questões de auditoria apresentadas no Tópico 2 do presente relatório.

1.5 Escopo

Esta auditoria abrangeu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, o Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - CODHAB. Os trabalhos de campo foram majoritariamente focados na SEDUH, sendo as demais Unidades consultadas para complementação das informações necessárias à caracterização dos pontos de auditoria.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficácia das ações:

- a) Implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF;
- b) Implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009;
- c) Implementação do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF – SISPLAN, conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009.
- d) Publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM para atender à Ação Não Orçamentária AN 10364, “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficiência:

- e) Implantação de estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia;
- f) Estruturação e atualização de base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT;
- g) Coordenação dos recursos necessários à revisão do PDOT, de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento;
- h) Ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental com a implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364.

O escopo contemplou prioritariamente ações realizadas de janeiro à agosto de 2020, tendo sido incluídos elementos de exercícios anteriores nos casos em se fez necessário à melhor caracterização do fato ou de suas causas.

1.6 Montante Fiscalizado

Na Lei Orçamentária Anual de 2020, não foi incluído programa de trabalho específico que englobe as despesas atinentes à coordenação da elaboração do projeto de Lei Complementar para revisão do PDOT. Também não foi incluída, na LOA/2020, ação orçamentária especificamente voltada para a integração do licenciamento urbanístico e ambiental. Ambos os temas estão tratados de forma explícita em ações não orçamentárias: AN10274 - Elaboração de projeto de lei complementar para revisão do plano diretor de ordenamento territorial e AN10364 - Integração do licenciamento urbanístico e ambiental.

Dessa forma, não é factível atribuir, com grau aceitável de exatidão, se parcela dos recursos do Programa 6208 correspondem a gastos relacionados com os tratamentos aqui fiscalizados. Tendo em vista os fatos expostos e as particularidades do objeto auditado, não se apresentará no presente Relatório de Auditoria o montante fiscalizado.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A abrangência das ações auditadas limitou-se ao exercício de 2020, mas dados referentes a outros exercícios também foram trazidos para o relatório, quando necessários para caracterizar séries históricas ou causas identificadas.

Como técnicas de coleta de dados, foram expedidas Solicitações de Informações - SIs, bem como foram realizadas coleta de dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, de demais sistemas institucionais do GDF e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Além disto, também foram coletadas informações por meio de reuniões via teleconferência, posteriormente oficializadas por Solicitações de Informações. A auditoria operacional realizada pelo TCDF - Processo nº 29.491/2015 constituiu uma das fontes de informação utilizadas no trabalho, como mencionado no item *Contextualização*, do presente relatório.

Por conta da situação de pandemia instalada no Brasil e no mundo, provocada pelo coronavírus - COVID 19, e atendendo à determinação do Decreto nº 40.546 de 20/03/2020, que dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, não foram realizadas visitas presenciais nas Unidades. Desta forma, a extensão dada aos pontos avaliados esbarrou em eventuais limitações que o contexto instalado determinou.

Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos na SEDUH, TERRACAP, CODHAB e IBRAM. A SEDUH foi selecionada por ser responsável pela implementação e revisão do PDOT, além de ser responsável pela integração do licenciamento urbanístico e ambiental. A TERRACAP foi selecionada por ser responsável por gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, a CODHAB por promover a democratização da habitação por meio de seu acesso à população de menor renda; e o IBRAM, por ser responsável pelo licenciamento ambiental, objeto da integração com o licenciamento urbanístico.

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

1. Eficácia

1.1. Houve eficácia na implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF?

1.2. Houve eficácia na estratégia de implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009?

1.3. O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF– SISPLAN, foi implementado conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009?

1.4. Houve eficácia na realização da entrega prevista na Ação Não Orçamentária AN 10364 “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”, referente à publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM?

2. Eficiência

2.1. Foram definidas estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia?

2.2. A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se estruturada e atualizada de forma a assegurar a aprovação de um documento efetivamente atualizado?

2.3. Os recursos necessários à revisão do PDOT estão sendo coordenados de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento?

2.4. A implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364, representará ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1.

3.1. Eficácia

3.1.1. Houve eficácia na implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF?

Parcialmente. Das 48 áreas informadas no PDOT como integrantes da estratégia de oferta de áreas habitacionais, obteve-se informações da situação atual de apenas 31 áreas, por motivos diversos, entre eles, divergência da titularidade da área, entre CODHAB e TERRACAP, informações incompletas ou por pertencerem à União. Dessas 31 áreas, 12 atenderam ao propósito definido no PDOT para a criação de áreas habitacionais.

O art. 135 do PDOT atualizado pela Lei Complementar nº 951/2019 apresenta a listagem das 48 áreas integrantes da estratégia de oferta habitacional. O objetivo desta estratégia está previsto no art.134 do PDOT, onde também estão apresentados os critérios a serem atendidos na oferta destas áreas:

Art. 134. A estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda, buscando:

I – a oferta de áreas em diferentes partes do território;

II – a proximidade com núcleos urbanos consolidados onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários;

III – a proximidade com os principais corredores de transporte;

IV – o respeito à capacidade de suporte do território, no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

Parágrafo único. A oferta de áreas habitacionais deverá ser promovida mediante a urbanização de novos núcleos ou mediante a otimização de localidades urbanas com infraestrutura subutilizada, com vazios residuais ou com áreas obsoletas.

Para desenvolvimento da presente questão, foi considerada “área utilizada para fins habitacionais” aquela em que há parcelamento urbano novo (ou seja, área desabitada) ou, caso a área esteja ocupada de forma irregular, aquela que já tenha sido regularizada.

Enquanto atores nesse processo, tanto de regularização fundiária quanto de criação de parcelamento urbano novo, cabe à SEDUH o licenciamento urbanístico e ao IBRAM o licenciamento ambiental. À TERRACAP e à CODHAB cabem solicitar os respectivos licenciamentos.

A TERRACAP é responsável pela regularização fundiária e criação de parcelamento urbano em áreas de interesse específico e a CODHAB, em áreas de interesse social. São consideradas áreas de interesse social aquelas destinadas à baixa renda, e de interesse específico, as demais áreas. Nos incisos do art. 135 do PDOT estão presentes ambas as áreas. Na tabela a seguir apresenta-se a descrição das 48 áreas, e seu respectivo inciso no art. 135 do PDOT:

Tabela 2 - Áreas Previstas no art. 135 do PDOT, dentro da estratégia de oferta habitacional:

Descrição da Área e respectivo Inciso				
I – Setor Habitacional Noroeste, na Região Administrativa do Plano Piloto	XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia	XXIII – Setor Crixá, na Região Administrativa de São Sebastião	*XXXIV – Área do DER na Região Administrativa de Sobradinho	*XLVII - Quadras 18, 19 e 20, na Região Administrativa de Sobradinho
II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari, na Região Administrativa do Lago Norte	XII – ADE Oeste, na Região Administrativa de Samambaia	XXIV – Setor Meireles, na Região Administrativa de Santa Maria	*XXXV – Quadras 9, 11, 13 e 15 da Região Administrativa do Riacho Fundo I	XLVIII - Residencial Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho
III – áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul	*XIII – áreas livres nas extremidades e entre os conjuntos das Quadras QNJ, na Região Administrativa de Taguatinga	XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião;	XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia	*XLIX - Residencial Grotão, na Região Administrativa de Planaltina
IV – Setor Jôquei Clube, na Região Administrativa do Guará	*XIV – as laterais da Avenida MN3, na Região Administrativa de Ceilândia	XXVII – Expansão do Itapoã na Região Administrativa de Itapoã	XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do Recanto das Emas	*L - Residencial Pipiripau, na Região Administrativa de Planaltina
*V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará	XVII – Setor Residencial Leste, quadras 21A e 22A, na Região Administrativa de Planaltina	*XXVIII – adensamento da área urbana de Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho	*XLI – áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina	LI - Residencial Bonsucesso, na Região Administrativa de São Sebastião
		*XXIX – adensamento		

Descrição da Área e respectivo Inciso				
VI – área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras	XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina	da área urbana do Gama, na Região Administrativa do Gama	*XLII – áreas livres no interior do Setor Habitacional Água Quente	LII - Centro Urbano, na Região Administrativa do Recanto das Emas
VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II	XIX – Expansão do Paranoá, na Região Administrativa do Paranoá	XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará	*XLIII – áreas livres no interior do Setor Habitacional Mestre d' Armas	LIII - Subcentro Urbano 400/600, na Região Administrativa do Recanto das Emas
VIII – Etapas 3 e 4 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II	XX – Etapa 3 do Jardim Botânico, na Região Administrativa de São Sebastião;	XXXI – Vargem da Bênção, na Região Administrativa do Recanto das Emas	*XLIV – Cana do Reino – Área 1	*LIV - Residencial Tamanduá, na Região Administrativa do Recanto das Emas
IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de Samambaia	XXI – Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião	XXXII – áreas livres no Setor Habitacional Região dos Lagos	*XLV – Cana do Reino – Área 2	
X – Quadras 100 (QR 103 a 115 e 121 a 127), na Região Administrativa de Samambaia	XXII – Setor Nacional, na Região Administrativa de São Sebastião	XXXIII – áreas livres no Setor Habitacional São Bartolomeu	*XLVI - Quadras QNL 1, 3, 5, 9, 11, 13 e 15, na Região Administrativa de Taguatinga	

Fonte: Elaboração própria, a partir do artigo 135 do PDOT 2009 e documentos SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 53329037

*Áreas que não tiveram informações disponibilizadas.

Das 48 áreas destinadas à habitação, Recanto das Emas, São Sebastião e Sobradinho representam, cada uma, 12,5% das citadas áreas, seguidas por Planaltina com 10,4% e Guará com 6,2%, o que demonstra que as áreas habitacionais estão distribuídas de forma difusa no DF, privilegiando áreas periféricas. Foram disponibilizadas, pelas Unidades responsáveis, informações para 31 áreas (SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 53329037). Não foram disponibilizadas informações para as áreas referentes aos incisos V, XIII, XIV, XXVIII, XXIX, XXXIV, XXXV, XLI, XLII, XLIII, XLIV, XLV, XLVI, XLVII, XLIX, L e LIV, sendo que 4 dessas áreas pertencem à União, que não foi consultada (XXXV, XLI, XLIV e XLV).

A criação de áreas habitacionais pode ser dada de duas formas – regularização de área já ocupada ou criação de parcelamento novo. Ambas necessitam de licenciamento ambiental e urbanístico, aprovação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN, decreto de criação da nova área e seu registro em cartório.

Na tabela a seguir apresenta-se quadro resumo da situação das áreas indicadas no art. 135, com base nas respostas da TERRACAP e CODHAB, quanto ao atendimento da

demanda habitacional, seja por meio de regularização, seja por meio de parcelamento urbano, e quanto ao atendimento ao art. 134:

Tabela 3 - Situação das áreas de oferta habitacional quanto à regularização, parcelamento e estratégia de oferta.

Áreas não regularizadas (A)	Áreas regularizadas ou parcialmente regularizadas (B)	Parcelamento não implantado (C)	Áreas com parcelamento urbano implantado ou parcialmente implantado (D)	Atende, mesmo que parcialmente, às estratégias de oferta do art. 134 (E)
Inc. VII, XVIII, XXII, XXXI, XXXII, XXXIII	Inc. XII, XVII, XX	Inc. II, III, IV, V, VI, IX, X, XI, XXIV, XXVI, XXX, XXXI, XXXVI, XXXVII, XLVIII	Inc. I, VIII, XIX, XXI, XXIII, LII, LIII	Inc. I, VII, VIII, XII, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, LII, LIII
Total 6	Total 3	Total 15	Total 7	Total 12

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos SEI 45152767, 45480997 (CODHAB), 45121393, 45132984, 53329037 (TERRACAP)

Nota-se, portanto, conforme informações da TERRACAP/CODHAB, que 12 áreas atenderam às estratégias de ofertas estabelecidas no art. 134 do PDOT (coluna E). No entanto, quando somadas as áreas regularizadas com as áreas com parcelamentos urbanos implantados (B +D), resultam em 10 áreas habitacionais.

Essa divergência é decorrente, segundo informações da TERRACAP/CODHAB, do acréscimo das áreas correspondentes aos incisos VII e XVIII, conforme detalhamento a seguir:

- A área correspondente ao Inciso VII - “Etapa 2 do Riacho Fundo II”, resultante de ocupação irregular, teve seu projeto urbanístico para regularização aprovado pela SEDUH, e apenas está aguardando a aprovação do CONPLAN para posterior publicação do Decreto de criação. Por isso, a CODHAB já informou que atendeu ao art. 134 do PDOT, a despeito de ainda faltarem etapas para seu enquadramento ao citado artigo.
- A área correspondente ao inciso XVIII – “Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina”, embora, ainda não regularizada por falta de licença ambiental, também foi enquadrada pela CODHAB dentro dos quesitos do art. 134.

Apresenta-se a seguir os principais óbices identificados pela CODHAB /TERRACAP que inviabilizaram a criação das áreas habitacionais previstas no art. 135:

Tabela 4 - Áreas e seus óbices para a criação de áreas habitacionais:

Óbices à criação de áreas habitacionais			
Áreas	Óbices	Áreas	Óbices
II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari, na Região Administrativa do Lago Norte	Renovação de licença ambiental em análise para Etapa I Trecho 2 e licença ambiental em análise para etapa I Trecho 3 e licença ambiental em análise para a etapa II.	XXII – Setor Nacional, na Região Administrativa de São Sebastião	Necessita revisão do estudo ambiental, e dificuldade em abastecimento de água.
III – Áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul	Falta diretrizes urbanísticas e licenciamento ambiental.	XXIV – Setor Meireles, na Região Administrativa de Santa Maria	Projeto não inserido no Planejamento Estratégico 2020 - 2024 da TERRACAP
IV – Setor Jóquei Clube, na Região Administrativa do Guará	Licença Ambiental em análise.	XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião;	Não foi definida estratégia de implantação de empreendimento para localidade pela CODHAB.
V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará	Licença Ambiental em análise.	XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará	Em análise o Licenciamento Ambiental junto ao IBRAM e em fase de contratação de Estudo de Impacto de Vizinhança.
VI – Área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras	Licença Ambiental em análise no IBRAM e o projeto encontra-se em fase de revisão do Plano de Uso e Ocupação do Solo, na Terracap, e de finalização da modelagem jurídica e econômico financeiro, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Projetos Especiais -SEPE e da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade -SEMOB.	XXXI – Vargem da Bênção, na Região Administrativa do Recanto das Emas	Projeto urbanístico em fase avançada de desenvolvimento.
VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II	Projeto urbanístico aguardando aprovação do CONPLAN	XXXII – Áreas livres no Setor Habitacional Região dos Lagos	A proposta de ocupação encontra-se desatualizada aos normativos legais, necessitando de novos projetos.
IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de	Projeto encontra-se em fase de revisão do Plano de Uso e Ocupação do Solo, na TERRACAP, e de finalização da modelagem jurídica e econômico	XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia	Projeto urbanístico em desenvolvimento pela CODHAB.

Samambaia	financeiro, sob responsabilidade da SEPE e da SEMOB.		
X – Quadras 100 (QR 103 a 115 e 121 a 127), na Região Administrativa de Samambaia	Necessita concluir os projetos básicos de infraestrutura.	XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do Recanto das Emas	Parte das unidades habitacionais em fase de contratação pelo Programa Minha Casa Minha Vida junto a CAIXA e outra parte está em fase de revisão de projeto arquitetônico.
XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia	Necessita concluir os projetos básicos de infraestrutura.	XLII – Áreas livres no interior do Setor Habitacional Água Quente.	Falta de definição da área da TERRACAP, visto que a área foi desapropriada em comum.
XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina	Ausência de licenciamento ambiental.	XLVIII - Residencial Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho	Parcelamento ainda não foi registrado nem implantado e aguarda licença ambiental.

Fonte: Elaboração própria, a partir do artigo 135 do PDOT 2009 e documentos SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 43654990, 43647652.

Em resposta ao Relatório Preliminar da CGDF (Documento SEI 52219242), TERRACAP e CODHAB atualizaram a situação de suas áreas de domínio em relação à questão ambiental (SEI 53329037, 54674943):

Tabela 5 - Situação do Licenciamento Ambiental das áreas pertencentes à TERRACAP e CODHAB

Áreas	Situação do licenciamento ambiental	Áreas	Situação do licenciamento ambiental
I – Setor Habitacional Noroeste, na Região Administrativa do Plano Piloto	Licença de Operação nº 23 /2018 válida até 26/12/21	XXIII – Setor Crixá, na Região Administrativa de São Sebastião	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00000148/2020-11 e 00391-00017603/2017-12, no qual, a Licença de Operação - Retificação SEI-GDF n.º 31/2020 foi emitida com prazo de validade até 25/05/2030, esta Licença ambiental autoriza a operação das quadras 1 a 5 do parcelamento de solo denominado Bairro Crixá.
II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari,	Licença de Instalação nº 59 /2014 vencida, foi solicitada renovação de licença ambiental que se encontra em análise para Etapa I Trecho 2, cujo processo de licenciamento ambiental está em análise. Para etapa I Trecho 3 e para a etapa II as licenças	XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião	Empreendimento não licenciado pela TERRACAP e sim pela CODHAB

na Região Administrativa do Lago Norte	ambientais foram solicitadas e o processo de licenciamento está em análise .		
III – Áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul	Licença de Instalação nº 090 /2006 - SEMARH vencida, foi solicitada nova licença ambiental.	XXVII – Setor Residencial Leste, quadras 21A e 22A, na Região Administrativa de Planaltina	Processo de licenciamento ambiental em andamento
IV – Setor Jóquei Clube, na Região Administrativa do Guará	Foi solicitada licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise.	XXVIII – Adensamento da área urbana de Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho	Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental pelo ofício nº 820 /2019. Processo de licenciamento ambiental está em análise
V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará	Licença de Instalação nº 004 /2009 - IBRAM vencida. Nova licença ambiental foi requerida	XXIX – Adensamento da área urbana do Gama, na Região Administrativa do Gama	Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental, Processo de licenciamento ambiental se encontra em análise
VI – Área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras	Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise.	XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará	Solicitado ao IBRAM a licença ambiental. Processos de licenciamento ambiental em análise
VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II	Possui Licença de Instalação nº 007/2013	XXXIII – Áreas livres no Setor Habitacional São Bartolomeu	Ocupação irregular situada em área indicada no Setor habitacional São Bartolomeu não pode ser regularizada. Já para o Trecho II do Setor, este possui Licença de Instalação nº 056 /2014 - IBRAM vencida. Processo em que solicita nova licença está em análise pelo IBRAM
IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de Samambaia	Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise.	XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00002750/2019-41 em andamento, no qual, após envio da complementação do estudo em atendimento à Informação Técnica 27 (39367791), o mesmo encontra-se aguardando análise e manifestação do IBRAM..
	Possui Licença Prévia nº 009 /2017	XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00013790/2017-57, no qual, a Licença Ambiental Simplificada nº 06 /2018 foi emitida com prazo de validade de 6 anos, esta Licença autoriza a instalação e operação do

XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia		Recanto das Emas	parcelamento de solo de interesse social denominado Quadras 117 e 118, do Recanto das Emas
XIII – áreas livres nas extremidades e entre os conjuntos das Quadras QNJ, na Região Administrativa de Taguatinga	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00009014 /2019-14, no qual, a Declaração (29051559) e a Declaração (29970605) dispensam de licenciamento ambiental a Quadra QNJ 14 e QNJ 49, de Taguatinga.	XLI – áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00003110/2019-59, no qual, o Parecer Técnico 163/2020 (37981614), aprova o estudo e o pedido de Licença de Instalação Corretiva, do Setor Habitacional Nova Colina.
XIV – As laterais da Avenida NM 3, na Região Administrativa de Ceilândia	Possui Licença Prévia nº 009 /2019	LII - Centro Urbano, na Região Administrativa do Recanto das Emas	Possui Licença de Instalação nº 017 /2018
XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina	Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00013007 /2017-55 em andamento.	LIII - Subcentro Urbano 400/600, na Região Administrativa do Recanto das Emas	Possui Licença de Instalação nº 018 /2018
XX – Etapa 3 do Jardim Botânico, na Região Administrativa de São Sebastião	Possui Licença de Operação nº 001/2017		

Fonte: SEI 53329037, 54674943

A CODHAB ainda esclareceu (SEI 53602428):

Conforme informado nos Memorandos Nº 114/2020 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPLAN (45152767) e 94/2020 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPLAN (43703615) do Processo 00480-00002862/2020-55, compete à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB coordenar e executar as ações relativas à Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal em áreas públicas delimitadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT definidas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, voltadas à formulação de programas/projetos de habitação social em áreas e terrenos públicos estabelecidos nas estratégias de oferta de áreas habitacionais e de regularização fundiária.

Ressaltamos ainda que a produção habitacional é diretamente relacionada a diversos órgãos do complexo administrativo do Governo, entre eles a TERRACAP, CEB, CAESB, NOVACAP, SEDUH, IBRAM, ADASA, DF-LEGAL, CBMDF, Secretaria de Economia, Secretarias Setoriais, TCDF, Administrações Regionais, onde a morosidade no atendimento às demandas da CODHAB interfere em todo o planejamento de implantação de novos empreendimentos.

No que diz respeito às áreas de oferta habitacional estabelecidas no PDOT como ZEIS, é condição básica as devidas providências da TERRACAP e da SPU tocante à doação das áreas de interesse social para planejamento da política habitacional do DF.

Qualquer dos órgãos mencionados que não tenham a política habitacional de interesse social como uma de suas prioridades e que venham a tornar o processo de atendimento às demandas da CODHAB moroso, contribui diretamente para o aumento do déficit habitacional, tornando mais difícil à CODHAB atender o direito à moradia, implicando diretamente no planejamento que a todo tempo necessita ser alterado ou revisto para tentar dar celeridade no procedimento de implantação de novos empreendimentos.

Ao se fazer um paralelo entre déficit habitacional e a eficácia da estratégia prevista para as áreas estabelecidas no art. 135 do PDOT, a serem utilizadas para habitação, é necessário compreender o conceito de déficit habitacional.

Segundo informações da SEDUH (SEI 43371854):

O déficit habitacional é indicador que mede a necessidade habitacional de uma população levando em consideração diversos aspectos. Tais aspectos estão refletidos nos componentes que integram o indicador, são eles: Precariedade, Coabitação, Ônus excessivo com aluguel e Adensamento excessivo.

A precariedade faz referência às condições dos materiais constituintes do domicílio; já a coabitação indica a situação onde mais de uma família convive em um mesmo domicílio. O ônus excessivo acontece quando famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos despendem mais de 30% dessa renda com valor do aluguel. Considera-se adensamento excessivo quando a média de moradores do domicílio passa de 3 por dormitório.

A instituição Fundação João Pinheiro (FJP), usando como fonte principal o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaboram dados periódicos referentes ao déficit habitacional anual.

A tabela abaixo revela os números totais do déficit habitacional e seus componentes entre os anos de 2007 e 2018 publicados pela FJP. Para 2018, foi utilizada base de dados local, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), para calcular, por essa SEDUH em parceria com a CODEPLAN, valores mais atualizados do indicador. Com distinção nas metodologias, os valores apresentados pelas duas fontes não podem ser estatisticamente comparados.

As vantagens de utilização da PDAD frente às bases de dados nacionais para tal cálculo é a regionalização da pesquisa, já que é feita com base nas Regiões Administrativas facilitando, assim, uma leitura territorial mais real e desenhos de políticas melhor direcionadas.

A seguir está reproduzida a tabela apresentada pela SEDUH no documento SEI 43371854. Nota-se que para o período 2007/2015, onde os dados seguem a metodologia do PNAD, houve um incremento substancial no déficit habitacional, que partiu de 102.426 domicílios em 2007 para 131.537 domicílios em 2015. Dentro do período em que o PDOT 2009 já estava vigente, 2009 a 2015, o déficit subiu de 115.563 domicílios para 131.537 domicílios.

Tabela 6 - Déficit Habitacional no Distrito Federal – Total de Domicílios

DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NO DF (domicílios)					
ANO	TOTAL	PRECARIEDADE	COABITAÇÃO	ÔNUS	ADENSAMENTO
2007	102.426	3.534	42.604	50.106	6.182
2008	102.548	7.645	35.987	55.095	3.821
2009	115.563	3.141	43.532	60.588	8.302
2010	126.169	10.013	56.715	50.659	8.782
2011	118.069	2.761	53.978	53.359	7.971
2012	118.683	11.700	38.581	63.725	4.677
2013	109.195	2.692	29.624	70.600	6.279
2014	114.966	7.015	25.917	73.496	8.538
2015	131.537	2.599	35.788	87.307	5.843
2018	108.495	29.071	10.999	56.625	11.800

Fonte: Fundação João Pinheiro. Período de 2007/2015 – Base de dados do PNAD; 2018 – Base de dados do PDAD (Documento SEI – 43371854).

No trabalho desenvolvido pela SEDUH, por meio da sua Diretoria de Monitoramento (DIMOT/SUPLAN/SEDUH), em conjunto com a CODEPLAN (SEI 43371854), foram levantadas relações entre o déficit habitacional e as características socioeconômicas das regiões. Com base no conceito de Unidade de Planejamento Territorial (UPT), os dados de 2018 apontam que a UPT Oeste, composta pelas RAs de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Brazlândia, é a Unidade que mais contribui para o déficit no DF, significando 34,60% do valor total. A UPT Sul, onde estão inseridas as RAs Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Gama e Santa Maria, fica na segunda posição de representatividade do déficit com 16,80% do total. Logo após vêm UPT Central Adjacente 2 com 14,53%; Norte com 14,08%; e Leste com 11,78%, Central com 5,99% e ADJ1 com 2,21%.

Ainda conforme o referido trabalho, cujos dados são de 2018, também foram levantadas relações do déficit habitacional por Região Administrativa. As Regiões Administrativas de maior déficit relativo, ou seja, com maior número de domicílios em déficit de acordo com seu número total de domicílios, são, em ordem decrescente: SCIA/Estrutural com 34,32%, Varjão com 32,11%, SIA com 25,13%, São Sebastião com 20,57% e Núcleo Bandeirante com 18,06%. Dessas cinco localidades, três delas, SCIA/Estrutural, SIA e Núcleo Bandeirante, estão na UPT Central Adjacente 2, que ainda é composta por Riacho Fundo I, sétima RA com maior déficit relativo; Guará; Águas Claras e Vicente Pires. Dados de 2018.

O TCDF na auditoria operacional realizada em 2016, no tema Ordenamento Territorial, (Processo 29.491/2015), alertou para a baixa criação de áreas habitacionais:

Nota-se uma tímida criação de novos setores ou ofertas habitacionais, insuficiente para atender a crescente demanda e o atual déficit habitacional do Distrito Federal, o que evitaria com que a população viesse a fazer uso da invasão de terras públicas ou de compra de terrenos vendidos de forma irregular.

[...]

Como já destacado no achado nº 3, a meta prevista para a Terracap no PPA 2012/15 para a criação de parcelamentos urbanos sustentáveis, visando suprir a demanda por imóveis de todos os segmentos da sociedade, ficou muito aquém do previsto.

Da mesma forma, as ações implementadas pela CODHAB não foram suficientes para a implantação de novos setores e políticas habitacionais destinadas a diminuir o déficit habitacional do DF.

Causa

Companhia Imobiliária de Brasília e Companhia de Desenvolvimento Habitacional:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

O tratamento dado ao assunto durante o período de 2009/2020 não apresentou a eficiência necessária para solucionar os entraves intrínsecos à execução da meta, que em 2020 ainda esbarra nas seguintes pendências, dentre outras: necessidade de obtenção das licenças ambientais; necessidade de concluir projetos de infraestrutura; projeto de urbanismo em atualização ou em desenvolvimento; áreas não pertencentes ao DF; desapropriação em comum.

3.1.2. Houve eficácia na estratégia de implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009?

Não. Os nove Polos Multifuncionais previstos no art. 140 do PDOT não foram implantados. O único com algum desenvolvimento observado até 2020 foi o da Metropolitana, também chamado de Park Way. Para esse Polo, foi realizado estudo de viabilidade consubstanciado no documento técnico “Avaliação técnica e financeira para implantação do polo multifuncional metropolitana”, com data de 06/06/2012 (SEI 47044721).

Segundo a SEDUH (SEI 43251803):

Nenhum dos Polos chegou a ser implantado. Foi feita uma tentativa de implantação do polo Multifuncional Metropolitana, um estudo de viabilidade e negociações com a SEMOB. No entanto, já havia um projeto de arquitetura aprovado para o Terminal de Integração do BRT e recursos aprovados na área federal que não contemplavam a concepção na forma de Polo Multifuncional. No entanto, alguns desses polos que foram

previstos junto às vias arteriais não possuem hoje uma ocupação urbana e populacional que justifique sua implantação. Há necessidade de se estudar aqueles que ainda tem potencial para serem implantados. Os localizados junto às rodovias apresentam maior potencial, inclusive de articulação com os automóveis. Há de se atualizar que novos grandes projetos estão previstos para essas áreas por outros órgãos setoriais. Essas avaliações e uma nova proposição será feita no âmbito da revisão do PDOT.

É da competência da SEDUH, conforme seu Regimento Interno (Decreto nº 38.824, de 25/01/2018), a implantação, o monitoramento, a avaliação e a elaboração das estratégias do PDOT. No entanto, apenas a partir do exercício de 2016 a então SEGETH (atual SEDUH) colocou no PPA 2016/2019 a meta de implantação dos polos multifuncionais, o que fez com que os Planos Plurianuais anteriores ao de 2016/2019 não guardassem compatibilidade com o Plano Diretor no sentido de prever especificamente recursos que viabilizassem sua implantação, fato este que infringe o art. 5º do PDOT (SEI 47069202).

A SEDUH justificou a não inclusão dos polos multifuncionais nos PPAs anteriores (SEI 47069202):

[...]. Possivelmente, isso se deveu em razão da ADIN que o PDOT2009 sofreu, que resultou na atualização do PDOT pela Lei Complementar Nº 854, de 15 de outubro de 2012. O fato de o Plano Diretor (PDOT2009) ser alvo de discussão na justiça não deu margem à implementação do mesmo. [...]

Em que pese a justificativa apresentada observa-se que nenhum artigo da Seção VI – “Da Estratégia de Implantação de Polos Multifuncionais” foi objeto da ADIN, ou seja, a então SEGETH poderia ter incluído previsão para implantação dos polos em PPAs anteriores, e iniciado sua implementação.

Segundo a SEDUH (SEI 47069202), o único Polo Multifuncional que apresentou algum avanço foi o da Metropolitana, tendo sido feita a avaliação técnica e financeira para a sua implementação (SEI 47044721). A implantação, entretanto, não ocorreu, porque a vinculação dos Polos Multifuncionais com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Federal, delimitou o escopo das intervenções em infraestrutura de transporte público nos municípios, o que inviabilizou a execução do Polo nos moldes definidos pelo PDOT. A principal justificativa do Polo Multifuncional não ter sido implantado foi a incompatibilidade entre a estratégia definida pelo PDOT e o projeto do sistema de transporte público, elaborado dentro da urgência imposta pelo PAC.

O polo do Park Way está localizado à margem do BRT do Eixo Sul, cujo projeto de transporte indicava um potencial de integração com estratégia de ordenamento. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, contudo, impôs uma urgência aos municípios, em razão da necessidade de haver um projeto pronto de infraestrutura, para ser aprovado na Caixa

Econômica Federal e no Ministério das Cidades, visando à obtenção de recursos e posterior execução. O projeto de infraestrutura de transporte não continha o projeto de parcelamento e de desenvolvimento urbano, e essa compatibilização entre a infraestrutura de transporte e o parcelamento e desenvolvimento urbano é a lógica fundamental de um polo Multifuncional.

Segundo minuta de memorando elaborado pela Diretoria de Planejamento Urbano da então SEDHAB, de 25/05/2012 (arquivo em PDF sem assinatura – Doc SEI 47049609), constou a informação de que o próprio consórcio que estava encarregado de implantar o BRT (Bus Rapid Transit) teria elaborado o projeto de Estação de Transferência para a área prevista para a implantação do Terminal de Integração Park Way, tendo em vista a falta de definição do Governo à época com relação ao Terminal. Nessa mesma minuta também constou a informação de que a SEDHAB propôs a implantação do Terminal a aproximadamente um quil da área definida no Programa de Transporte Urbano – PTU/ST, mais próxima à linha férrea, de forma a possibilitar a ocorrência do Polo Multifuncional Metropolitana, previsto no PDOT. Tal localidade possibilitaria a criação de lotes comerciais, de atividades e de serviços, além de permitir a ligação entre as vias marginais como forma de integrar os setores.

A articulação entre órgãos e entidades do GDF é fundamental para a execução bem-sucedida de projetos cujas entregas dependam de vários atores. A SEDUH considera como *implantação* dos Polos Multifuncionais, a construção gradativa, a partir de um estudo de viabilidade, na forma e local aproximado ao indicado no PDOT, dos nove Polos Multifuncionais, ou daqueles que se mostrassem mais viáveis, em articulação com a Secretaria de Estado de Mobilidade – SEMOB, Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, Secretaria de Estado Obras – SO e demais órgãos envolvidos (SEI 43251803).

O Regimento Interno da SEDUH assinala sua competência para promover a articulação institucional com órgãos das esferas federal e distrital, por meio de acordos, convênios, termos de cooperação técnica e outros instrumentos que se fizerem necessários. No que se refere à implantação dos Polos Multifuncionais, conforme estratégia prevista no PDOT 2009, tal articulação não ficou demonstrada nas minutas de documentos acostados aos autos (Estudo de Viabilidade – SEI 47044721, Memorando nº 570.000.014/2012 – DIPLU –SEI 47049609, Ata de reunião –SEI 47049421 e Cronograma – SEI 470574478), considerando, inclusive, a informalidade dos mesmos, pela ausência de assinaturas dos respectivos responsáveis.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018:

Falta de planejamento das ações referentes à implantação dos Polos, pela ausência de previsão das iniciativas nos instrumentos de planejamento distrital (PPA, LDO, LOA).

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Articulação ineficaz entre a SEDUH e os demais órgãos/entidades responsáveis por ações necessárias à implementação dos polos multifuncionais.

3.1.3. O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF– SISPLAN, foi implementado conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009?

Parcialmente. Existem lacunas relativas à criação de órgãos colegiados regionais e locais e regulamentação da participação destes órgãos no SISPLAN. Parte das atribuições previstas para o Sistema ainda encontra realização incipiente, e, na opinião da SEDUH, o nível de atuação do SISPLAN caracteriza um funcionamento parcial.

Os artigos 216 e 217 do PDOT definem a composição do SISPLAN em termos de seus órgãos colegiados e sistemas. O SISPLAN é composto por órgãos colegiados superiores, órgãos colegiados regionais e locais, órgãos executivos centrais, órgãos executivos setoriais e órgãos executivos locais; e, integram o SISPLAN, o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, o Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e o Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH.

Fazem parte dos órgãos colegiados regionais e locais, dentre outros, os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUP e os Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano – CLP. Segundo a SEDUH, os CUPs não chegaram a ser implantados, e quanto aos CLPs, poucos foram implantados, ambos de responsabilidade das Administrações Regionais. A SEDUH, informou (SEI 43251803):

[...]

No entanto, merece revisão a concepção dos Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano – CLP, reavaliando as referências construídas e consolidadas em torno desses conselhos, uma vez que poucos foram implantados e funcionaram,

passados mais de 10 anos. Foram também estabelecidos como órgãos colegiados que compõem o SISPLAN os Conselhos das Unidades de Planejamento - CUP, representando uma instância de participação intermediária entre a escala local, representada nos CLP e a escala superior do CONPLAN. Os CUP não chegaram a ser implantados, ambos de responsabilidade das Administrações Regionais.

[...]

Também integram os órgãos colegiados regionais e locais, os Comitês de Bacias Hidrográficas. O IBRAM, quando questionado em relação à atuação destes comitês, informou (SEI 43963431):

Informo que não há atuação dos Comitês no SISPLAN, considerando que a regulamentação definida no parágrafo 1º do Art. 216 da Lei Complementar 803/2009 não foi estabelecida. Por esse motivo, o questionamento deve ser direcionado à SEDUH, que exerce a função de Secretaria Executiva do CONPLAN, que é o órgão colegiado superior do SISPLAN.

O questionamento foi levado à SEDUH (SEI 47069202). Segundo a Secretaria “*Não houve necessidade de regulamentação. Os conselhos, de certa forma, são autônomos e apresentam suas regulamentações em legislação ou normas específicas*”. E completou que não caberia à ela, SEDUH, tal regulamentação, uma vez que a execução é compartilhada com outros órgãos executivos centrais, conforme pressupõe o art. 216 do PDOT.

A divergência de posicionamento no tocante às responsabilidades previstas no PDOT aponta para a necessidade de desdobramento das estratégias previstas no Plano Diretor em planos de ações de caráter operacional, com indicação clara de responsáveis por estas ações.

Nos arts. 214 e 215 do PDOT estão previstas as atribuições e níveis de atuação do SISPLAN:

Art. 214. O SISPLAN, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, tem por finalidade básica a promoção do desenvolvimento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida da população e ao equilíbrio ecológico do Distrito Federal, mediante a promoção de ações voltadas para:

I – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização do PDOT, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Locais;

II – permanente articulação e compatibilização entre as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial;

III – garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – e as diretrizes fixadas pelo PDOT, pelos Planos de Desenvolvimento Locais e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

IV – cooperação e articulação das ações públicas e privadas no território do Distrito Federal e seus municípios limítrofes;

V – aperfeiçoamento e modernização do instrumental técnico e legal e dos procedimentos administrativos, objetivando-se maior eficácia na execução da política de ordenamento territorial, urbano e ambiental;

VI – articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os Estados de Goiás e Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas com os municípios limítrofes do Distrito Federal, no que se refere às questões de ordenamento territorial;

VII – fiscalização e acompanhamento da ocupação territorial e da gestão no Distrito Federal, de forma permanente, contínua e integrada;

VIII – garantia da aplicação dos instrumentos de política urbana;

IX – promoção da participação da sociedade por meio de organizações representativas no ordenamento e na gestão territorial.

Art. 215. O SISPLAN atuará nos seguintes níveis:

I – formulação de políticas, estratégias, programas e ações coordenadas;

II – gerenciamento e atualização dos instrumentos que o compõem;

III – fiscalização, controle e monitoramento do uso e da ocupação do parcelamento do solo e da aplicação da legislação urbanística no território do Distrito Federal;

IV – promoção do controle, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento da gestão urbana, realizada por meio do licenciamento urbanístico e ambiental e da fiscalização exercida pelos órgãos competentes.

Em síntese, a SEDUH avalia que ainda são incipientes as ações orientadas a manter uma permanente articulação entre as diversas políticas setoriais, a compatibilização entre instrumentos de planejamento governamentais e a cooperação com municípios limítrofes (art. 214) e que o SISPLAN está em funcionamento parcial no que diz respeito ao seu nível de atuação (art. 215) (SEI 43251803):

No que tange ao art. 214, temos uma avaliação positiva quanto ao funcionamento e aplicação dos incisos I, V, VIII e IX. Exceção recai sobre o inciso II -referente a manter uma permanente articulação e compatibilização entre as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial e o inciso III - sobre garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental. Esses são os maiores desafios da gestão pública de qualquer ente federado e, no caso do DF, carece de aperfeiçoamento e ação por parte de uma unidade da estrutura superior de governo.

Os incisos IV e VI tem também avaliação negativa, já que o Distrito Federal não tem tradicionalmente uma atuação destacada na cooperação e articulação das ações públicas e privadas no território do Distrito Federal com seus municípios limítrofes. O inciso VII, no que tange ao acompanhamento da ocupação territorial e da gestão territorial no Distrito Federal, de forma permanente, contínua e integrada, é realizado pela SEDUH por meio de ferramentas como o Geoportal e o Observatório Imobiliário e por meio das áreas técnicas das Subsecretarias. Principalmente, na edição de normas e leis de amplo alcance territorial, como o realizado pela Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano - SUPLAN, inclusive tendo uma Diretoria de Monitoramento-DIMOT, e pela Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR. No entanto, carece de maior integração das ações entre essas duas subsecretarias, muitas vezes pelo reduzido quadro de funcionários frente à demanda e diante da atribuição finalística de cada área técnica.

No que tange ao art. 215 acreditamos que o SISPLAN está em funcionamento parcial, uma vez que cabe maior articulação intersetorial para a formulação de políticas e ações

coordenadas de governo; e uma maior efetividade na fiscalização, controle e monitoramento do parcelamento do solo, a serem exercidas pelos órgãos competentes.

O art. 217 do PDOT dispõe que o SISPLAN é integrado pelo Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, pelo Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e pelo Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH-DF. Para o caso específico do SIRH-DF, esse sistema não foi avaliado, visto que é de responsabilidade da ADASA, e essa Unidade não fez parte do escopo da presente auditoria.

A SEDUH informou (SEI 43251803):

O Sistema de Informações Territoriais e Urbanas – SITURB conta hoje com 173 camadas de informações de diversos órgãos do Distrito Federal aos quais podemos citar a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF (ADASA), Departamento de Estradas de Rodagem do DF (DER), Instituto de Previdência dos Servidores do DF (IPREV), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (IBRAM), Metrô-DF, Companhia Energética de Brasília (CEB), Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado De Economia, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de Estado De Justiça, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade, tem encaminhado informações para compor o banco de dados do SITURB.

O SITURB vem disponibilizando essas informações por meio do Geoportal conforme previsto no Decreto Nº 37.612, de 09 de setembro de 2016, que dispõe sobre a instituição da Infraestrutura de Dados Espaciais do Distrito Federal - IDE/DF e que em seu artigo Art. 8º expressa que: “o compartilhamento e disponibilização das geoinformações e seus metadados na IDE/DF é obrigatório para todos os órgãos e entidades do Distrito Federal e para as entidades prestadoras e concessionárias privadas que fornecem serviços públicos.”

É importante salientar que, conforme prevê o decreto que instituiu a IDE/DF, algumas Secretarias e Entidades (CAESB, IBRAM, SEMA, DETRANDF, SEMOB, TERRACAP, ADASA) já disponibilizam as informações diretamente de seus bancos de dados no Geoportal, sem a necessidade de replicação dessas informações na Base de Dados do SITURB. Desta forma, as informações disponibilizadas por esses órgãos são atualizadas em tempo real, favorecendo a uniformidade das informações divulgadas por órgão oficiais.

Quanto ao SICAD, é a base cartográfica de referência obrigatória para todos os trabalhos de topografia, cartografia, demarcação, estudos, anteprojetos, projetos, implantação e acompanhamento de obras de engenharia em geral, bem como para controle do uso do solo no Distrito Federal. Foi instituído pelo Decreto nº 4.008, de 26 de dezembro de 1977, e tem como objetivo a utilização de uma base cartográfica única para todo o DF. Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, coordenar e disseminar as atividades e informações do Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD-DF.

No ano de 2009 foi realizado o mapeamento aerofotogramétrico, para cadastro de ocupações e certificação de áreas rurais junto ao INCRA, sendo considerada a base mais atual do SICAD, tendo como produto final 244 folhas planialtimétricas (ortofotocartas) na escala de 1:10.000, correspondente ao DF e adjacências.

Nos anos de 2013, 2014 e 2015 houve a atualização das fotografias aéreas na escala 1:5.000 obtidas por recobrimentos aerofotogramétricos.

Em 2016 foi realizado recobrimento aerofotogramétrico de áreas urbanas e urbanizáveis do Distrito Federal com a finalidade de elaboração da base cartográfica de precisão por meio de restituição digital, constando de 3.729 folhas planialtimétricas na escala de 1:1.000, apesar dessa base já estar subsidiando vários projetos de interesse do governo.

As Fotos aéreas, mapas e demais produtos do SICAD encontram-se disponíveis na plataforma do Geoportal, na aba GeoServiços e Cartografia.

O Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH-DF foi implementado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, que em seu sítio eletrônico (<http://www.adasa.df.gov.br/795-adasa-lanca-sistema-de-informacoes-sobre-recursos-hidricos-do-df>) informa:

O SIRH-DF é um sistema unificado com registros de outorgas de captação de águas superficiais e subterrâneas e fiscalização; imagens de monitoramento aéreo; informações de monitoramento remoto e in loco de vazão de córregos e rios, volume dos reservatórios e qualidade da água; mapas; documentos diversos; e boletins. Além de integrar as atividades desenvolvidas pelas superintendências da Agência, o SIRH-DF permitirá consultas online de pesquisadores, agentes públicos e público em geral.

[...]

O SIRH-DF reúne dados coletados pela própria Agência e dados obtidos pela interação com sistemas de informações de mais de dez instituições como Agência Nacional de Águas (ANA), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), Companhia de Saneamento Ambiental do DF (CAESB), Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Ressalta-se que o TCDF, na auditoria operacional realizada no exercício de 2016 no tema Ordenamento Territorial do DF, já havia destacado o funcionamento parcial do SISPLAN: *“No geral, é possível concluir que o SISPLAN se encontra parcialmente ativo, restando ainda a instituição de alguns órgãos colegiados regionais e locais, bem como o efetivo funcionamento dos mecanismos de controle, em especial, o SITURB”*.

A SEDUH considera necessária a revisão do modelo do SISPLAN estabelecido no PDOT 2009 durante os trabalhos de revisão do PDOT (SEI 43251803):

No âmbito da revisão do PDOT, em curso, será avaliado se o sistema concebido em 2009 está adequado à nova realidade do DF. Pressupõe-se que sofrerá alterações, conforme previsto no item 2.5 Governança e Gestão Participativa do documento disponível na página da SEDUH - Metodologia do PDOT 2020-2030.

As lacunas na implementação de diversas ações previstas no PDOT, como a implantação dos polos multifuncionais e o baixo índice de atendimento da demanda habitacional podem, em parte, ser creditadas ao funcionamento parcial do SISPLAN. A própria SEDUH (SEI 43251803) destaca a causa para a não implantação integral do SISPLAN:

Todos esses problemas e muitos outros são desafios para a revisão do plano diretor, mas sem efetividade nas soluções caso inexista um sistema central de governo que coordene a implantação do Plano. No entanto, não se trata mais de implantar o SISPLAN, na forma que foi tratado pelo PDOT 2009, mas sim de readequá-lo a partir das discussões entre governo e sociedade durante o processo de revisão.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Ausência de uma coordenação central efetiva que atue no sentido de prover tanto as estratégias e diretrizes previstas no PDOT quanto a necessária articulação entre as diversas políticas setoriais, de forma a compatibilizar os instrumentos de planejamento.

3.1.4. Houve eficácia na realização da entrega prevista na Ação Não Orçamentária AN 10364 “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”, referente à publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM?

Não. Apesar de a SEDUH informar que a Portaria Conjunta teria como data prevista de publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF o limite de 30/06/2020, não ocorreu a publicação até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria (14/09/2020). Entretanto, foram informados desenvolvimentos nas etapas previstas para elaboração do documento.

Está prevista no PPA 2020/2023 a Ação Não Orçamentária AN 10364 – Integração do Licenciamento urbanístico e ambiental. A referida ação objetiva estabelecer fluxo que dê maior efetividade e celeridade ao licenciamento de parcelamentos do solo urbano, por meio da integração entre licenciamento urbanístico e ambiental nos processos respectivos. Nesse sentido, faz-se necessária, como passo inicial, a publicação de portaria conjunta, a ser subscrita pelo titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

e o titular do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, de modo a estabelecer os procedimentos para o licenciamento integrado que deverão ocorrer de forma concomitante nos dois órgãos subscritores da portaria (SEI 40904571).

Para a finalidade indicada, as atividades previstas para essa Ação no ano de 2020 são: levantamento dos pontos a serem regulamentados por portaria conjunta, elaboração da minuta de portaria conjunta, verificação da proposta pelas unidades internas da SEDUH e pelo IBRAM, análise jurídica da minuta, assinatura e publicação da portaria conjunta, prevista para publicação no DODF até o dia 30 de junho de 2020 (SEI 40904571).

Houve atraso na publicação da portaria conjunta em relação à data prevista. A SEDUH informou, por meio de despacho (SEI 40904571), que a referida portaria estaria publicada até a data de 30/06/2020. Indagada a respeito desse atraso, a Secretaria, por meio de despacho assinado em 31/08/2020, informou (SEI 46229892):

[...] que a data inicialmente indicada naquele despacho para a publicação da portaria conjunta tratava-se de uma estimativa. Importante consignar que se trata de matéria extremamente complexa, considerando as questões técnicas que envolvem os dois órgãos subscritores da pretendida portaria conjunta, uma vez que se objetiva unificar o procedimento de dois órgãos, razão pela qual se preza pela qualidade do trabalho final, em detrimento da velocidade, que poderia culminar em um resultado incompleto, o que ensejou a necessidade de aprimoramento da minuta, a fim de melhor atingir o objetivo proposto, razão pela qual ainda não houve a publicação da portaria em questão.

Por fim, destaque-se que não foram identificadas dificuldades no andamento dos trabalhos, mas tão somente preocupação com a entrega de um resultado de qualidade que possa atender plenamente aos anseios da sociedade diretamente atingida e dos órgãos públicos envolvidos, de maneira a otimizar o fluxo processual e o tempo de resposta dos requerimentos relacionados à matéria.

A tabela a seguir apresenta as metas da SEDUH para 2020, no que tange à Ação Não Orçamentária AN 10364 – Integração do Licenciamento urbanístico e ambiental, e seus respectivos percentuais de realização, até a data de 31/08/2020.

Tabela 7 - Metas e percentuais de realização para publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM

Metas Para Publicação da Portaria Conjunta para 2020	Percentual de Realização
Levantamento dos pontos a serem regulamentados por portaria conjunta	100%
Elaboração da minuta de portaria conjunta	95%
Verificação da proposta pelas unidades desta Subsecretaria	100%
Verificação da proposta pelo Brasília Ambiental	95%
Análise jurídica da minuta	0%
Assinatura	0%

Publicação da portaria conjunta	0%
---------------------------------	----

Fonte: Documento SEI 46229892

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº02/2020 DAPPG/CODAG /SUBCI/CGDF (52219242), a SEDUH atualizou informações referentes a Projeto de Lei Complementar que visa dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal e que traz em seu bojo previsão de "*procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental*", com possível impacto nos termos da portaria conjunta a ser editada (SEI 53566632):

[...] encontra-se em trâmite, no Processo nº 00390-00006769/2020-29, Projeto de Lei Complementar, que visa dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, alterar a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e dar outras providências, já aprovado pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan (Decisão nº 33/2020 - 51705159), e atualmente em fase de apreciação pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. O citado PLC traz em seu bojo previsão de "*procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental*" para os casos previstos no projeto, cujas diretrizes deverão ser emitidas pelo órgão de licenciamento ambiental, consoante se observa:

Art. 17. Fica autorizada a adoção de procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental para os casos previstos nesta Lei Complementar, a ser regulamentado pelo Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM.

Art. 18. O órgão de licenciamento ambiental deve emitir, em até cento e oitenta dias a partir da vigência dessa norma, Diretrizes Ambientais para as áreas em regularização, que devem balizar a elaboração do projeto da REURB, tornando desnecessária a aprovação de estudos ambientais preliminares à concepção do projeto.

Nesse sentido, observa-se que o procedimento simplificado de licenciamento ambiental a ser futuramente estabelecido pelo órgão responsável, em caso de aprovação dos termos tratados no PLC de Reurb, seriam de relevante importância no âmbito das tratativas do licenciamento urbanístico e ambiental integrado, considerando que tal integração visaria estabelecer um fluxo mais célere no trato da matéria.

Assim, ressalvado melhor entendimento, a autorização da adoção de procedimento simplificado prevista no PLC, e consequente estabelecimento de diretrizes pelo órgão de licenciamento ambiental, propiciariam melhor análise quanto aos termos da portaria conjunta a ser editada.

[...]

Por sua vez, em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº02/2020, o IBRAM destacou que os esforços atuais estão voltados para que os fluxos de processos entre os envolvidos no licenciamento ambiental possam se comunicar e colaborar entre si, mantendo-se, entretanto, a emissão de dois documentos, um para a parte ambiental e a outro para a urbanística (SEI 54393104):

No que tange a participação do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) na modalidade de licenciamento integrado, não faz parte do Plano Plurianual Participativo (PPA) do IBRAM essa metodologia de trabalho. Até o presente momento não consta dentro do nosso planejamento essa questão. Todavia, este Instituto reconhece a importância da sua

participação nas discussões que envolvam esse pleito. Nós reconhecemos que as discussões fazem parte do planejamento governamental, por conseguinte envolvem o IBRAM.

Outro ponto que vale ser ressaltado é que o licenciamento ambiental e urbanístico, são assuntos de alta complexidade que envolvem o Brasília Ambiental, à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA) e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), além de outras concessionárias e outros órgãos do GDF. Dentro desse contexto, essa pauta tem sido tratada de acordo com a reverente complexidade que a envolve. A priori, não se pretende laborar para a construção de um licenciamento integrado, no que diz respeito ao rito de licenciamento urbanístico e ambiental. O que se pretende e já estamos nos esmerando sobre o tema, é para que os fluxos de processos entre os envolvidos no licenciamento ambiental possam se comunicar e colaborarem entre si. Contudo, não quer dizer que ao fim do processo de licenciamento será emitido um documento único, mas sim serão emitidos documentos em separado, um que aborda a seara do licenciamento urbanístico e outro que aborda o licenciamento ambiental.

Vale ressaltar que no último ano tivemos avanços significativos nas discussões entre IBRAM, SEDUH, SEMA, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (CODHAB) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), e ficou definido em acordo comum entre as partes que qualquer norma que aborde a temática de licenciamento ambiental, será discutida no âmbito do Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal (CONAM). Temos trabalhado para que essa pauta seja apreciada no primeiro semestre do ano pelo colegiado daquele conselho. Entretanto, não sabemos quando esse assunto será encerrado e suas discussões concluídas, devido a pauta estar sendo discutida a nível de um conselho multidisciplinar, e que o conselho tem o seu tempo próprio e necessário para evoluir no debate do assunto. Durante todo esse período o IBRAM estará subsidiando o conselho, para a construção das soluções propostas pelo CONAM.

Portanto, o intuito dessas discussões entre todos os envolvidos citados em epígrafe é fazer com que os procedimentos de licenciamento não somente de parcelamento de solo, mas o licenciamento como um todo possua um rito mais eficiente para todos.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:

Em 2020:

Intempestividade na adoção das ações necessárias para a publicação da Portaria Conjunta, em decorrência da complexidade dos procedimentos envolvidos.

3.2. Eficiência

3.2.1. Foram definidas estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia?

Parcialmente. Até a conclusão dos trabalhos de auditoria, a participação popular no processo de elaboração do novo PDOT estava suspensa devido à pandemia provocada pelo coronavírus (situação verificada em agosto de 2020), e ainda não havia sido definida a estratégia para esta participação. Por meio do Ofício N° 105/2021 - SEDUH/GAB (SEI 54000698), em resposta ao Informativo de Ação de Controle n° 02/2020 – DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH informou que, após o encerramento dos trabalhos de campo da auditoria, tratativas foram adotadas por meio da alteração do Edital de Chamamento Público n° 02/2020, permitindo que mais 5 ciclos de credenciamento de entidades fossem mantidos no período de setembro de 2020 até fevereiro de 2021, para posterior escolha das entidades em reunião pública virtual. Será contratada consultoria para elaborar estratégia de mobilização social.

Não há, no âmbito da legislação aplicada, definição quanto à quantidade ou percentual mínimo de participação popular na revisão do PDOT. Existe uma recomendação sobre o processo participativo definida pela Resolução n° 25/2005, do Conselho das Cidades, *publicada no DOU de 30/03/2005, seção 1, edição n° 60, pág.102*. Contudo, esta recomendação não define objetivamente percentuais, indicadores ou metas para o processo de participação (SEI 47069202).

A citada Resolução estabelece a participação da população nas audiências públicas, mas estabelece que essa população se faça representar durante o processo de elaboração do Plano Diretor:

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Segundo a SEDUH (SEI 44391456):

Não existe norma que estabeleça o formato da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Existe uma recomendação do antigo Ministério das Cidades no que diz respeito à uma Metodologia Geral de Elaboração de Planos Diretores municipais, que teve como norma balizadora o Estatuto da Cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”. Brasília, 2004).

A metodologia nacional de elaboração de planos diretores está sofrendo adaptações por parte da equipe do Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR, que hoje desempenha as funções do antigo Ministério das Cidades, consubstanciado no "Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores" (disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/368/titulo/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>).

Na medida do possível, e dado o prazo para conclusão do PDOT, a metodologia do Plano Diretor do DF deverá buscar convergência com a nova metodologia nacional.

De acordo com a SEDUH (SEI 47069202) a participação da população em geral se dará de distintas formas, previstas na metodologia elaborada, que levou em consideração as recomendações da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades. A metodologia prevê tanto a participação por meio das reuniões e de audiência pública (reuniões livres, reuniões específicas, nas audiências públicas, oficinas nas Regiões Administrativas, nas Unidades de Planejamento Territorial, nas oficinas temáticas), como também se fará representar pelo Comitê de Gestão Participativa – CGP, previsto no Decreto nº 41.004, de 20/07/2020 (detalhados em parágrafo posterior desta questão).

O Decreto nº 41.004/2020 instituiu a Estrutura de Governança e Gestão Participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/2009, de 25/04/2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Em seu §3º do art. 2º, o Decreto regulamenta que não haverá oneração dos cofres públicos, ao informar que as atividades desenvolvidas pelos membros titulares e suplentes participantes da Estrutura de Governança e Gestão Participativa são consideradas prestação de serviço público relevante, não ensejam qualquer tipo de remuneração. O Decreto estabelece a participação de representantes da sociedade civil. Esses representantes comporão o Comitê de Gestão Participativa – CGP, cujas competências estão apresentadas no art. 16:

Art. 16. Compete ao Comitê de Gestão Participativa – CGP:

I - aprovar calendário de reuniões ordinárias proposto pela SEDUH;

- II - realizar reuniões extraordinárias sempre que deliberado como necessário;
- III - contribuir na consolidação da metodologia geral e demais documentos;
- IV - acompanhar todas as etapas de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;
- V - apoiar e acompanhar a implantação da metodologia de participação e as etapas de mobilização e participação social visando garantir a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;
- VI - contribuir para a mobilização da sociedade de forma a viabilizar a colaboração e a participação em todo o processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, especialmente por meio de validação das ações de sensibilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação social;
- VII - acompanhar as atividades dos Grupos Temáticos do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, por meio dos representantes indicados conforme § 5º do art. 15;
- VIII - contribuir na consolidação dos produtos desenvolvidos pelo GTI, bem como da minuta de Lei Complementar de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, a ser enviada ao CONPLAN;
- IX - participar, com no mínimo dois representantes, das oficinas nas Regiões Administrativas e Unidades de Planejamento Territorial, das oficinas temáticas, das audiências públicas e outras reuniões previstas, conforme cronograma; e
- X - participar das reuniões específicas que são parte da leitura comunitária no processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, conforme deliberação em reuniões do Comitê de Gestão Participativa – CGP.

Em 05/08/2020 foi publicado no DODF nº 146, seção III, pág. 40, Edital de Chamamento Público, visando à seleção de entidades para representarem a sociedade civil junto ao Comitê de Gestão Participativa no âmbito da Estrutura de Governança e Gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/ 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT.

A justificativa do Chamamento Público é garantir a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no planejamento e gestão da política urbana do Distrito Federal. Houve prorrogação do credenciamento das entidades. O prazo inicialmente previsto, de 5 a 21 de agosto de 2020 (publicado no DODF nº 147 de 05/08/2020, pág. 42), foi prorrogado para 5 de agosto a 20 de setembro de 2020 (publicado no DODF nº 160 de 24/08/2020, pág. 61). A alteração do prazo é uma demanda da própria sociedade civil, que solicitou mais tempo para reunir a documentação necessária. A previsão inicial era de que até 03/11/2020 seria divulgada a relação final de entidades credenciadas para participar do processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integrarão o Comitê de Gestão Participativa em reunião pública. Por meio do Ofício nº 105/2021 - SEDUH/GAB (Documento SEI 54000698), em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2020 – DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH atualizou informações referentes ao chamamento público:

[...]

Em setembro de 2020 a sociedade civil organizada por meio do Fórum #QuemParticipaDF (47415527), nos apresentou uma série de solicitações para que, dentro da estrutura de Governança e Gestão Participativa do novo PDOT/DF, fosse respeitada a situação de pandemia e estruturada uma proposta para que a participação popular fosse viabilizada e iniciado o diálogo com a população.

A ação da SEDUH foi retificar o edital de chamamento público Nº 02/2020 que trata da composição do Comitê de Gestão Participativa - CGP, criando mais 5 ciclos de inscrição e habilitação de entidades. Na retificação, o Edital se manteve aberto com várias fases de inscrição e habilitação de entidades, sendo que estas, na medida em que tiveram suas inscrições habilitadas, passaram a fazer parte de uma composição preliminar do CGP até a data da eleição pré definida no cronograma B (tabela 2).

Assim, apesar do primeiro ciclo ter se encerrado no dia 20 de setembro, imediatamente foi iniciado o segundo ciclo e, assim, sucessivamente, conforme prazos indicados no edital retificado [...]

De acordo com o Edital de Chamamento, a escolha das entidades que comporão o Comitê de Gestão Participativa se dará mediante voto aberto em reunião pública online. A reunião pública para escolha das entidades que integrarão a composição do CGP, em face da atual situação de pandemia, será realizada via videoconferência, por meio da plataforma do Cisco Webex, no link: https://gdfvirtual.webex.com/meet/ASCOL_SEDUH, com expectativa de realização no primeiro quadrimestre de 2021 (conforme documento SEI 53980959).

Segundo a SEDUH (SEI 44391456), para a elaboração do PDOT, a proposta é de que a incorporação dos atores no processo de participação seja construída de dentro do governo para fora. Parte-se da equipe técnica da própria Secretaria, organizada na coordenação e em grupos de trabalho por eixo temático, com a participação de técnicos de outros órgãos do governo e representantes de conselhos, cujas atividades desenvolvidas serão acompanhadas pelos membros da sociedade civil organizada, por meio do Comitê de Gestão Participativa. Haverá também a participação da sociedade civil em geral.

A Metodologia do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT 2020-2030 (http://www.pdot.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Metodologia_vers%C3%A3o_Janeiro_2020_SEDUH.pdf, pág. 26) informa:

O Comitê de Gestão Participativa – CGP é um órgão colegiado temporário formado pelos indicados por segmentos da sociedade civil, para consulta, proposição e validação dos produtos e acompanhamento de todas etapas. Visa também apoiar e acompanhar a implantação da metodologia de participação e contribuir para a mobilização da sociedade, especialmente por meio de validação das ações de sensibilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação social, cooperando nos debates e nas diversas oficinas, reuniões e audiências públicas que envolvam a população em geral.

Além da participação de representantes da sociedade civil, há a participação da população em geral para a revisão desse documento:

As reuniões e oficinas para participação da população em geral previstas para a revisão do PDOT podem ser agrupadas em 4 tipos: (a) reuniões livres e específicas, são para grupos menores de participantes e de caráter mais informal para debate de questões específicas; (b) oficinas, são em geral para grupos maiores, realizadas com metodologia e dinâmica planejadas para os fins pretendidos; (c) audiências públicas, abertas à participação da comunidade em geral, com a finalidade de apresentação de etapas sistematizadas de elaboração do plano e pactuação com a população; (d) reuniões da estrutura de governança e gestão participativa, compreende todas as reuniões das instâncias que compõem a estrutura participativa.

As formas de participação são acionadas em cada uma das etapas de elaboração do Plano Diretor, de maneira a criar canais de participação adequados para a elaboração do diagnóstico e das propostas. São previstas as seguintes reuniões e oficinas:

Reuniões Livres (RL) - Formato livre de encontros, de iniciativa de grupos da sociedade, sem a necessária participação da equipe técnica, com encaminhamento de propostas pelo site;

Reuniões específicas (RE) – Encontros, por demanda da Secretaria ou da sociedade, da equipe técnica com grupos específicos da sociedade, por tema ou localidade;

Oficinas por Região Administrativa (OR) – Evento aberto à participação da sociedade, a ser realizado em cada Região Administrativa, com metodologia que propicie análise, discussão e complementação de informações sobre a localidade, compondo o processo de Leitura Comunitária na etapa do Diagnóstico;

Oficinas Temáticas (OT) - Evento aberto à participação da sociedade, com metodologia própria para análise, discussão e complementação de informações referentes a cada um dos eixos temáticos, compondo o processo de Leitura Comunitária na etapa do Prognóstico;

Oficinas por Unidades de Planejamento Territorial/UPT (OU) - Evento aberto à participação da sociedade, a ser realizado nas Unidades de Planejamento Territorial – UPT, com metodologia própria para análise, discussão e complementação de informações que compõem a proposta: mapas, zoneamentos e proposições gerais de todos os temas;

Reuniões da Estrutura de Governança e Gestão Participativa (CP) – compreende as reuniões do CGP, da CGO e do GTI para construção de propostas e validação de documentos das etapas ou reuniões.

Audiências Públicas (AU) – Reuniões de participação ampla da sociedade, seguem um rito legal e visam validar os documentos consolidados de cada uma das etapas.

Estão previstas a realização de pelo menos três audiências públicas: 1ª na etapa do Prognóstico, 2ª na etapa da Proposta e 3ª na etapa da Consolidação.

Além das instâncias de participação presencial acima relacionadas, prevê-se o uso do site próprio do PDOT - para divulgação, mobilização e recepção de propostas, dentre outras formas.

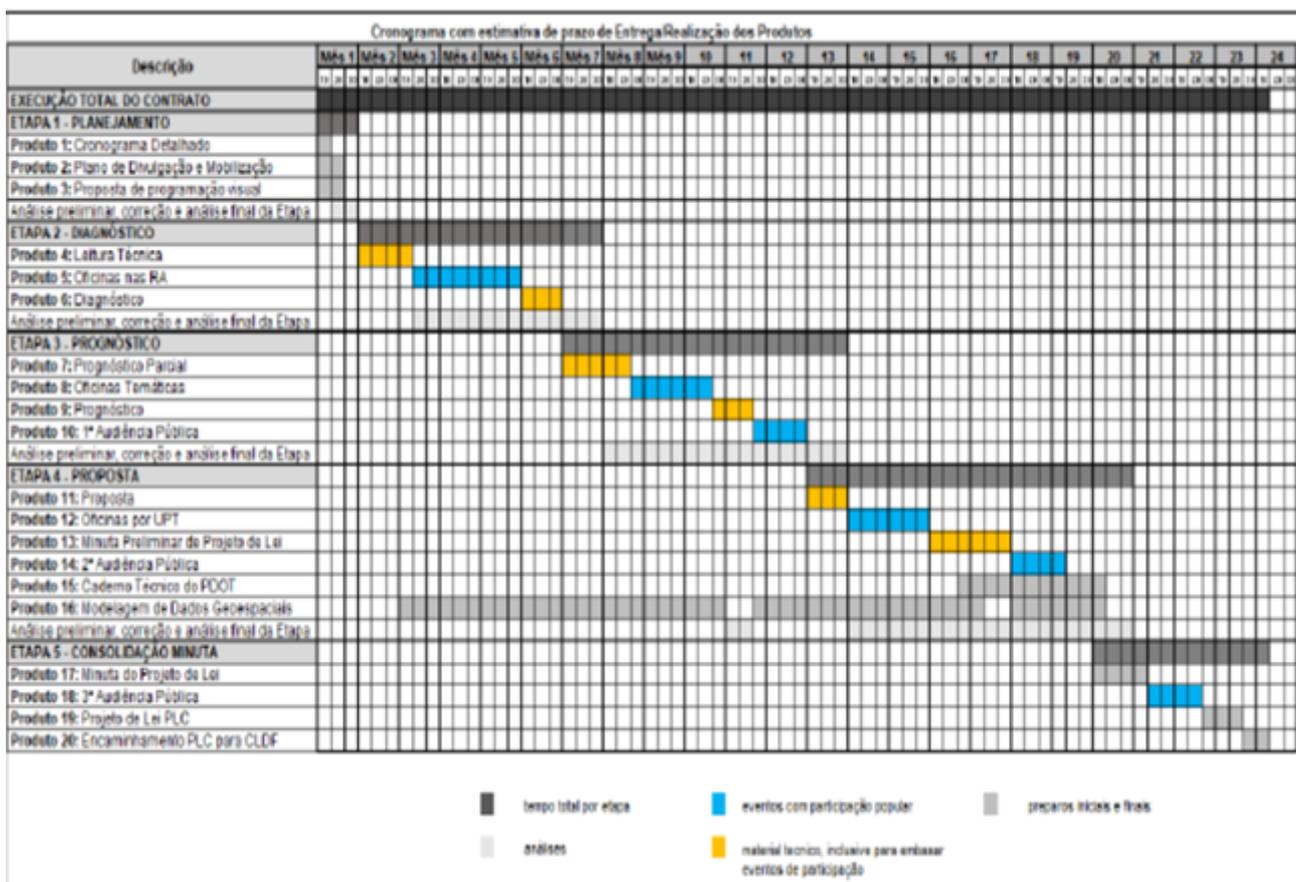
As reuniões e Audiências Públicas quando forem realizadas deverão ser publicadas em Jornais de grande circulação, mídias digitais e Diário Oficial (SEI 44391456),

conforme determina a Lei Distrital nº 5.081/2013, que disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal.

Outra forma de participação popular na revisão do PDOT é por meio do canal de comunicação “Fale Conosco” no portal do PDOT - <http://www.pdot.seduh.df.gov.br/>. Desde que foi ativado, em 8 de maio de 2020, até o início de setembro, o canal “Fale Conosco” recebeu 18 mensagens (SEI 47069202).

A SEDUH apresentou cronograma definindo as etapas que compõem o processo de revisão do PDOT (SEI 47057478), conforme a figura a seguir. Segundo o cronograma, a elaboração do novo PDOT está dividida nas seguintes etapas: Planejamento, Diagnóstico Prognóstico, Proposta e Consolidação da Minuta. A estimativa inicial previa 24 meses para o desenvolvimento destas etapas, que se fariam por meio da entrega de 20 produtos.

Figura 1 - Cronograma com estimativa de prazo/entrega de produtos – Revisão PDOT



Fonte: SEDUH (SEI 47057478)

Com a situação de emergência em saúde, devido à Covid-19, medidas como quarentena, distanciamento social e restrições ao transporte geraram impacto no andamento dos trabalhos da SEDUH e dos órgãos em que há servidores envolvidos no processo de “Leitura Técnica”, produto 4 da etapa de “Diagnóstico”, conforme cronograma apresentado para elaboração do PDOT, e também nas marcações das reuniões públicas, sejam elas reuniões específicas, oficinas ou audiências públicas presentes em todas as etapas de elaboração do PDOT.

O cronograma definido está sendo avaliado conforme o aumento da pandemia, e será repactuado com a sociedade no âmbito do CGP (SEI 47069202). A previsão, quando do início dos trabalhos, em 2019, era que fossem realizadas reuniões para Leitura Comunitária (onde há a participação da população), por meio das Oficinas por Região Administrativa, no começo de 2020, o que restou prejudicado.

Pela previsão inicial, caso não houvesse a situação de pandemia, os trabalhos estariam na fase de consolidação da etapa de Prognóstico. Entretanto, até setembro de 2020, não havia sido iniciada a participação da população no PDOT. Os profissionais encarregados do PDOT estavam desenvolvendo, até esse período, o componente técnico da Etapa de Diagnóstico – a Leitura Técnica, produto 4, que está praticamente finalizado com a consolidação em relatórios finais. Assim, como informa a Unidade, pode-se considerar, até o mês de setembro de 2020, um atraso médio de um ano da expectativa inicial da coordenação técnica do Plano Diretor (Documento SEI 47069202, item 5.1).

Ainda não há definição de como se fará a leitura comunitária, mas a SEDUH considera a possibilidade de utilização de plataformas virtuais, e assim, viabilizar a conclusão da etapa de Diagnóstico do PDOT. A Secretaria está buscando alternativas para dar continuidade aos trabalhos conforme a metodologia já estabelecida, não sendo cogitada a redução ou o estabelecimento de limites de participantes nos eventos destinados à população em geral. Note-se que, segundo o cronograma apresentado na figura anterior, há estimativa de eventos com participação popular nos meses 3 a 5, 8 a 10, 11, 12, 14,15, 18, 19 21 e 22, dos 24 meses do cronograma. Ou seja, a participação popular permeia todo o processo de elaboração do novo PDOT, o que aumenta a urgência na definição de estratégias que permitam esta participação popular de forma segura, sob o risco de acumular atrasos sucessivos na aprovação do novo documento.

Quanto à divulgação e conscientização da população para a necessidade de participação na revisão do PDOT, a SEDUH fará contratação de entidade visando elaborar estratégia de divulgação. A contratação sofreu atraso devido à pandemia (SEI 44391456):

Faz parte de uma contratação, que também foi atrasada por conta da pandemia.

O Produto 2 dessa contratação corresponde ao "Plano de Mobilização e Divulgação", onde a Contratada deverá elaborar Plano de Mobilização e Divulgação, com o objetivo de promover a maior participação social possível para todo o processo de elaboração e revisão do PDOT, pela identificação de atores, divulgação e mobilização da sociedade para os eventos de participação. Deve indicar formas de promover a sensibilização e conscientização da sociedade quanto à relevância e conteúdo do Plano Diretor; em especial das comunidades vulneráveis, mais afetadas pelos conflitos territoriais e socioambientais agravados por este momento em razão da pandemia.

A Secretaria já produziu uma série de vídeos que trazem definições e explicam o processo desde o início, os eixos temáticos e os momentos de participação. Esses vídeos estão disponíveis nas redes sociais da SEDUH e no portal do PDOT 2020-2030.

Há uma discussão ampla na busca de alternativas para a participação da comunidade e da sociedade civil organizada, como fator definidor do sucesso na elaboração e aprovação do PDOT, desde consultas feitas pelo Portal do PDOT, Redes Sociais da SEDUH, por meio de consultas públicas abrangentes, que expressem a opinião das diferentes regiões e da sociedade como um todo.

Segundo a SEDUH (SEI 47069202), a contratação da empresa acima citada não tinha sido licitada, e, em agosto de 2020, estava sendo finalizado o seu Termo de Referência – TR (Processo SEI- 00390-00006953/2019-35), pois foram necessárias modificações em razão da pandemia da COVID-19. O prazo previsto do contrato, segundo o TR, é de 24 meses, com expectativa de valor aproximado de R\$ 1.200.000,00. Cabe esclarecer que a referida contratação não é apenas do plano de mobilização individualmente, e sim, de consultoria para auxiliar ao longo de todo o processo de revisão na sistematização da informação e no suporte metodológico conceitual em relação aos temas do Plano Diretor e na parte da sistematização das reuniões locais, realizando medições, degravações, sistematização de documentos e encaminhamentos à equipe técnica, para análise.

Para atingir a maior participação possível da população de todas as regiões administrativas do DF (maior capilaridade no processo de revisão), com o menor custo, a SEDUH irá adotar as estratégias de participação definidas na metodologia, tais como as reuniões livres, que são realizadas pela sociedade, e outras formas virtuais de consulta pública, a serem definidas em conjunto com a empresa de consultoria a ser contratada. A SEDUH avalia, ainda, a utilização de propostas virtuais para consulta pública, tais como o canal “Fale Conosco”, SEI e reuniões públicas virtuais.

A SEDUH informou como se deu a participação comunitária para elaboração do PDOT 2009 (SEI 44391456):

A participação nesta revisão se deu por meio de leitura comunitária a partir de Reuniões Locais de Mobilizações e Reuniões Locais de Operacionalização realizadas por temas de análises, Audiências Regionais, num total de 162 computando com 12.692 participantes e três Audiências Públicas computando 2.186 participantes, num total geral de 14.878 participantes.

Segundo dados do IBGE, a população do DF no ano de 2006 (segundo o sítio do IBGE - <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>) era de 2.383.784 habitantes, o que representa uma participação na elaboração do PDOT de apenas 0,64% da população. A SEDUH considera que esse índice foi suficiente para elaboração do PDOT 2009, tendo sido aprovado por meio da LC nº 803/2009 e pela LC nº 854/2012. Informou, ainda, que não existe indicador ou meta a serem atingidos quanto ao índice de participação para a revisão atual (SEI 47069202).

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2020:

Processo de chamamento público das entidades que representarão a sociedade civil na estrutura do Comitê de Gestão Participativa em andamento;

Licitação da empresa de consultoria que dará apoio na elaboração das estratégias de mobilização popular em andamento.

3.2.2. A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se estruturada e atualizada de forma a assegurar a aprovação de um documento efetivamente atualizado?

Parcialmente. Estão desatualizados o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal - PDTU, e o Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos - PGIRH. Estão atualizados o Zoneamento Ecológico Econômico do DF - ZEE, o Plano Diretor de Transporte sobre Trilhos - PDTT, o Plano Distrital de Saneamento Básico – PDSB e o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS. Embora o PGIRH esteja desatualizado, o Plano de Gestão da Bacia do Paranaíba, que abrange a maior parte do DF, está atualizado e pode ser usado em substituição ao PGIRH, por se tratar de balanço hídrico e disponibilidade hídrica, informações essenciais ao PDOT. Caso sejam necessários outros estudos complementares, esses serão objeto de parceria com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e/ou a Fundação de Apoio à Pesquisa do DF – FAP/DF.

São os seguintes os marcos legais para a revisão do PDOT: Lei Orgânica do Distrito Federal, especialmente o capítulo II - Da Política Urbana, do Título VII, com alterações

dadas pela Emenda nº 49/2007; e o Estatuto da Cidade - Lei federal nº 10.257, de 10/07/2001. Outros documentos devem ser analisados para a revisão do PDOT, por se tratarem de documentos vinculados ao desenvolvimento territorial: PDTU, PDTT, ZEE, PDTT, PDSB, PDGIRS, PGIRH (SEI 43813326 e 47069202). A atualização desses Planos, segundo a SEDUH, não depende da existência de um novo PDOT, podendo cada Unidade responsável promover essa atualização (SEI 43813326 e 47069202).

Compondo a política de ordenamento territorial, e como parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano, além do PDOT, estão previstos na LODF, documentos complementares. Estes documentos são os Planos de Desenvolvimento Local – PDLs e a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS.

O art. 316 da LODF estabelece:

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a lei de uso e ocupação do solo e os planos de desenvolvimento local.

A LODF também define no § 1º do art. 316 que o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB é, ao mesmo tempo, o Plano de Preservação e o Plano de Desenvolvimento Local do conjunto tombado como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO.

Após a revisão do PDOT, os planos complementares terão que ser revistos conforme prazos descritos a seguir:

§ 3º do Art. 318 da LODF: estabelece que a lei de uso e ocupação do solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 anos, a partir da vigência do plano diretor de ordenamento territorial.

§ 2º do Art. 319 da LODF: estabelece que os planos de desenvolvimento local serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 3 anos, a partir da data de vigência do plano diretor de ordenamento territorial.

Trata-se, portanto, de normas que devem ser atualizadas em função da atualização do PDOT. Ao contrário dos marcos legais citados inicialmente, que se constituem em insumos para uma melhor atualização do PDOT, os documentos complementares são por ele orientados. Questionou-se à SEDUH quanto aos possíveis impactos do atraso na revisão do PDOT para a elaboração destes planos complementares. A Unidade informou que não há impacto porque esses planos, com exceção do PPCUB, já estão em vigor, elaborados com base no PDOT/2009 (SEI 47069202).

Ao contrário dos documentos complementares, vários documentos se articulam com o PDOT, e a atualização destes documentos contribui para a qualidade da informação do Plano de Ordenamento Territorial. Segundo a SEDUH (SEI 43813326):

Dada a importância da articulação intersetorial, a Metodologia do PDOT previu a participação dos órgãos de governo que tem políticas setoriais que se articulam ao ordenamento territorial. Foram instituídos Grupos de Trabalho Interinstitucionais - GTI em oito temas ou Eixos Temáticos. Com a indicação dos técnicos, procederam-se, desde junho de 2019, às reuniões para levantamento de dados e análises que compusessem a Leitura Técnica, parte do Diagnóstico - primeira etapa do Plano Diretor.

Os planos e políticas setoriais (concluídos ou em elaboração) estão sendo discutidos, compatibilizados e os dados compartilhados entre os órgãos. Aqueles que estão nesse momento iniciando a revisão de seus planos, como é o caso do PDTU, estão tendo a oportunidade de fazer o debate, compartilhar os dados e alinhar os dois instrumentos (SEI 43813326).

A revisão do PDTU (Lei nº 4.566, de 04/05/2011) encontra-se em fase de contratação pela SEMOB (processo SEI 00090-00009991/2019-89). No entanto, o Plano de Desenvolvimento de Transportes sobre Trilhos – PDTT, que foi desenvolvido no período de 2015/2018, tem dados atualizados, e está sendo compatibilizado ao PDOT, que se utiliza de seus dados e pesquisas, como a Pesquisa de Origem e Destino.

O PGIRH-DF, aprovado por meio da Resolução nº 01/2012, publicada no DODF de 28/06/2012, seção I, pag. 13, está desatualizado e é de responsabilidade da ADASA. Entretanto, o Plano de Gestão da Bacia do Paranaíba, onde encontra-se a maior parte do território do DF, foi elaborado em 2013, tendo sido atualizada grande parte das informações relativas a balanço hídrico e disponibilidade hídrica, informações essenciais ao PDOT (SEI 43813326).

O PDGIRS foi aprovado e instituído pelo Decreto nº 38.903/2018, publicado no DODF nº 45, de 07/04/2018. Seu objetivo é garantir a universalização do acesso aos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade e proporcionar a gestão integrada dos resíduos sólidos no Distrito Federal, a partir das diretrizes de manejo desses resíduos que priorizem a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.

O PDSB/DF foi instituído pela Lei nº 6.454/2019, publicada no DODF nº 246, de 27/12/2019, seção I, pag. 10. No entanto, a ADASA elaborou o citado Plano em 2017 trazendo informações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Lei Federal nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Em seu Inc. V, §4º do Art. 19, define: “Os planos de saneamento básico serão revistos

periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos. Assim o PDSB pode ser considerado atual.

O objetivo do PDSB é:

- Garantir a universalização do acesso aos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade, por meio de metas definidas em um processo participativo, e, dessa forma, atender às exigências estabelecidas em normas e na legislação vigente.
- Proporcionar a gestão integrada dos resíduos sólidos no Distrito Federal a partir das diretrizes de manejo desses resíduos que priorizem a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.

Assim, destaca-se dentre os planos que se articulam com o PDOT, o atraso na atualização do PDTU, aprovado em 2011. Há previsão de que sua revisão ocorra de forma concomitante à revisão do PDOT, o que é visto pela SEDUH como uma oportunidade de articulação entre os instrumentos, devendo, entretanto, ter sua revisão finalizada posteriormente à do plano diretor territorial (SEI 43813326).

Apenas como destaque, importante e recente referência normativa à revisão do PDOT é o Zoneamento Ecológico Econômico do DF - ZEE, publicado por meio da Lei nº 6.269/2019 no DODF nº 21, Suplemento B, seção 1 de 30/01/2019. A ZEE é um instrumento estratégico de planejamento e gestão territorial, cujas diretrizes e critérios passam a orientar as políticas públicas distritais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população.

O Distrito Federal possui uma base de informações disponíveis no Geoportal /SEDUH (<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/mapa/>). Caso sejam necessários outros estudos complementares, esses serão objeto de parceria, com a CODEPLAN e a Fundação de Apoio à Pesquisa do DF.

Causa

Não aplicável.

3.2.3. Os recursos necessários à revisão do PDOT estão sendo coordenados de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento?

Parcialmente. A SEDUH dispõe de recursos tecnológicos e materiais e coordena os trabalhos de revisão do PDOT. No entanto, observou-se um atraso no desenvolvimento dos trabalhos de revisão, que em 2020 tiveram seu andamento impactado pela pandemia provocada pelo coronavírus.

Segundo o PDOT, é competência da atual SEDUH (antiga SEDHAB) propor a política de ordenamento territorial e coordenar a elaboração e as revisões do Plano Diretor, nos termos do seu art. 226:

Art. 226. Compete à SEDHAB, como órgão central do SISPLAN:

I – propor a política de ordenamento territorial e urbano do Distrito Federal;

II – coordenar a elaboração e as revisões do PDOT, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, dos Planos de Desenvolvimento Locais e demais legislação urbanística;

[...]

O Decreto nº 41.004, de 20/07/2020, em seu art. 3º, incisos de I a VII, estabelece as competências da SEDUH no processo de revisão do PDOT:

Art. 3º Compete ao Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal:

I - supervisionar os trabalhos de toda a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;

II - assegurar o alinhamento com os órgãos do Distrito Federal e a articulação política para boa consecução dos trabalhos de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;

III - conduzir as discussões da Comissão de Governança – CGO;

IV - promover e supervisionar a execução das estratégias de mobilização definidas na metodologia geral denominada Metodologia do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 2020-2030;

V - conduzir ou delegar as estratégias para divulgação e comunicação dos princípios e diretrizes que norteiam o processo de revisão;

VI - realizar Acordos de Cooperação e contratações necessárias ao desenvolvimento e à complementação dos trabalhos do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI; e

VII - conduzir o processo de discussão da minuta de projeto de Lei Complementar na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

E em seu Art. 4º e § único dispõe:

Art. 4º Fica instituída a Coordenação Técnica do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, composta por, no mínimo, um servidor ou empregado do quadro de pessoal efetivo da SEDUH.

Parágrafo único. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal designará por ato próprio os técnicos que comporão a Coordenação Técnica.

O Art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e seu § 1º, define o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal. Para a elaboração do PDOT são necessários diversos recursos, sendo um dos principais, a existência de base de dados do território. Para isto, a SEDUH utiliza o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB. Segundo os arts. 231 e 233 do PDOT:

Art. 231. O SITURB tratará das informações referentes aos aspectos regionais, microrregionais, físico-naturais, socioeconômicos e ao uso e à ocupação do solo, conforme o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal.

[...]

Art. 233. O SITURB tem por objetivos:

I – produzir, coletar, organizar e disseminar informações sobre o território e sua população;

[...]

Quanto à capacidade de geração de dados, necessários para a revisão do PDOT, a SEDUH informou (SEI 44661083):

A SEDUH vem, sistematicamente, realizando investimentos na área da geoinformação, sendo o SITURB um importante instrumento para viabilizar a elaboração do PDOT. O SITURB trata das informações referentes aos aspectos regionais, microrregionais, físico-naturais, socioeconômicos e ao uso e à ocupação do solo, segundo a Lei Complementar No. 803, de 2009. Uma das suas funcionalidades, o Geoportal (disponível em: www.geoportal.seduh.df.gov.br), consiste em uma ferramenta de análise que vem sendo empregada diretamente por todos os grupos temáticos do Plano Diretor.

Além do SITURB, cabe destacar o Observatório Territorial (disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/>) – plataforma de indicadores que tem como objetivo fomentar o planejamento, gestão e pesquisa do território do Distrito Federal.

No âmbito da SEDUH, existe capacidade institucional da geração de dados e informação e no desenvolvimento de pesquisas aplicadas. Contudo, para ampliar o esforço para o Plano Diretor, foi realizada um ACT com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cujo escopo é estruturar uma metodologia de análise para enquadramento de núcleos urbanos informais no território (Processo SEI-GDF 00390-00008846/2019-41). Além deste, cabe destacar a parceria com a Codeplan (Processo SEI-GDF 00390-00006308/2019-12), que tem como escopo o desenvolvimento de estudos de apoio ao PDOT, como o índice de vulnerabilidade social para o Distrito Federal, dentro outros temas que venham a ser constituídos via Plano de Trabalho.

O Decreto nº 41.004/2020 instituiu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. A instituição desse Decreto permitiu articular não somente o ambiente interno ao governo, no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado em seu bojo, como também trouxe a possibilidade de outros agentes externos ao governo, integrantes da sociedade, participarem da elaboração enquanto equipe técnica do PDOT.

Quanto aos recursos humanos, necessários para a revisão do PDOT, a SEDUH informou (SEI 44661083):

O Plano Diretor está sendo desenvolvido por equipe técnica qualificada da Seduh que constitui de Arquitetos Urbanistas, Geógrafos, Gestores Ambientais, Geólogos, juntamente com a participação institucional de diversos setores do GDF, relacionados no Decreto 41.004, de 20 de julho de 2020, ligados às áreas de: planejamento físico-territorial, planejamento turístico, meio ambiente, economia, infraestrutura e serviços públicos, direito urbanístico, direito ambiental e outras áreas do conhecimento necessárias à leitura territorial, constituindo assim uma equipe multidisciplinar, com experiências amplas, realidades variadas e trajetórias profissionais específicas e conhecimento técnico distintos.

Ressalte-se que pela própria dinâmica decorrente do processo, uma equipe multidisciplinar é necessária na evolução do planejamento na tomada de decisão e na corresponsabilidade do processo, pois o território é um agente vivo e de mútua responsabilidade dos Entes Distritais.

Quando da necessidade de especialistas não afetos ao quadro da SEDUH e não contemplados no Decreto referido acima, é facultado ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal convidar representantes de outros órgãos ou entidades cuja colaboração seja necessária ao cumprimento das atribuições dos Grupos de Trabalho do PDOT, ou por meio de consultoria licitada caso necessário.

Em resposta ao IAC nº 02/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH informou que se encontrava em fase de licitação a contratação de consultoria especializada na elaboração e revisão de planos diretores, com a finalidade de conduzir o processo de participação social e dar apoio técnico à elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, a mesma consultoria que elaborará o “Plano de Mobilização e Divulgação” mencionado em questão anterior do presente relatório.

Em relação aos bens materiais necessários ao bom andamento dos trabalhos, a secretaria conta com recursos próprios como computadores, hardwares, softwares, estrutura de TI, estrutura de geoprocessamento e mobiliário para as equipes, salas de reuniões que atendam aos Eixos Temáticos e Coordenação, dentre outros (SEI 44661083).

Quanto à tempestividade com a qual a revisão do PDOT está sendo conduzida, no que diz respeito ao seu marco inicial, existem divergências de entendimento. O §3º do Art. 40 do Estatuto das Cidades estabelece que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Também, o § 5º do art. 317 da LODF informa que “*O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 (dez) anos, passível de revisão a cada 5 (cinco) anos, observado o disposto no art. 320 desta Lei Orgânica.*”.

No caso do PDOT do DF, a LC nº 803 foi publicada no ano de 2009, tendo sofrido uma primeira revisão em 2012, para adequação por conta de ADIs impetradas. Para os Técnicos da SEDUH, o marco inicial é o ano de 2012, pelos seguintes fatos (SEI 44661083):

A ADI nº 2009 00 2 017552-9 – TJDF, Diário de Justiça de 31/5/2010, abrangeu vários dispositivos da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, mas não a sua totalidade, o que causou lacuna normativa provocando insegurança jurídica decorrente da retirada de diversos dispositivos do texto legal. Nesse sentido, de acordo com o Parecer nº 0051/2010 – PROMAI/PGDF, emitido nos autos do processo nº 390.000.434/2010, foi manifestado:

“(…) em razão dos fatos elencados no relatório e das considerações contidas na fundamentação, s.m.j., conclui-se que os dispositivos do atual PDOT, declarados contrários à LODF pelo e. TJDF, perderam sua eficácia. Não há possibilidade, todavia, de atribuir efeito repristinatório aos dispositivos correlatos contidos no PDOT de 1997. Fica evidente, portanto, a ocorrência de lacuna normativa em referência às regiões, setores habitacionais e situações afetadas pelo julgamento e retiradas do texto do PDOT atual. Tal situação somente poderá ser corrigida mediante o envio de novo projeto de lei complementar ao Poder Legislativo.”

Assim, o PDOT apenas teve seu conteúdo técnico integralmente abordado quando o vácuo legal, decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi sanado pela Lei Complementar No. 854/2012. Pode-se entender, portanto, que o Plano Diretor passou a vigorar plenamente apenas quando as questões que causavam insegurança jurídica foram eliminadas com a edição da Lei Complementar 854/2012, sendo este o marco a ser considerado para revisão.

A despeito de os técnicos da SEDUH considerarem o marco inicial para a contagem do prazo de 10 anos como o ano de 2012, os documentos normativos que tratam da revisão do PDOT citam a norma de 2009 e não a de 2012. Por exemplo, a Portaria nº 28/2018, que criou o Grupo de Trabalho para revisão da Lei Complementar nº 803/2009, e o Decreto nº 41.004/2020, que instituiu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão dessa Lei Complementar.

A revisão de 2012 foi realizada para suprir lacunas normativas surgidas em decorrência da declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos inicialmente aprovados, por ter o Poder Legislativo invadido a competência do Poder Executivo no texto original.

O TCDF, no processo nº 29.491/2015, em relatório de auditoria operacional, págs. 56 e 57, considerou como marco inicial de contagem para a próxima revisão o ano de 2009:

Assim, dado que o último Plano Diretor foi aprovado em 2009, o próximo deve estar pronto para **entrar em vigor em 2019**. Nesse ponto, cabe fazer uma analogia entre o processo de elaboração do Plano Diretor anterior e do próximo.

Para que o último fosse aprovado tempestivamente, **os trabalhos tiveram início cerca de 4 anos antes**, conforme Decreto nº 25.766, de 25 de abril de 2005, que instituiu a Comissão de Articulação Institucional para revisão do Plano de Ordenamento Territorial. Esse prazo foi o necessário para garantir que houvesse tempo hábil para realização dos estudos prévios, das discussões com organismos técnicos e das audiências públicas, resultando em um processo constituído por 5 etapas, conforme explicitado no Achado 1.

Traçando-se um paralelo com a necessidade de aprovação de um novo Plano Diretor em 2019, conclui-se que os trabalhos e estudos para elaboração do projeto de lei já deveriam estar em andamento, de modo a assegurar a tempestividade e qualidade do próximo instrumento de planejamento.

[...]

(Grifou-se)

Os trabalhos coordenados pela SEDUH para revisão do PDOT foram iniciados em 2018, com a publicação da Portaria nº 28/2018 - SEGETH, atual SEDUH. No entanto, o próprio TCDF, como evidenciado no processo nº 29.491/2015, alertou que os trabalhos de revisão deveriam ter sido iniciados no ano de 2015, dada a complexidade para o seu desenvolvimento (SEI 44661083).

A situação de emergência em saúde gerada pelo coronavírus - COVID-19, trouxe impactos no andamento dos trabalhos de leitura técnica e nas marcações das reuniões públicas, que fazem parte da 1ª fase da revisão do PDOT – o Diagnóstico. (SEI 44391456). Em 05/08/2020 foi publicado chamamento público visando a seleção de entidades para representarem a sociedade civil junto ao Comitê de Gestão Participativa - CGP no âmbito da estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/2009.

Até a data de encerramento dos trabalhos de campo, a fase de Diagnóstico ainda não tinha sido concluída, por falta de participação de membros da comunidade, e ainda não tinha sido feita a leitura comunitária, em razão da pandemia, já mencionada em questão anterior do presente relatório. Enquanto durar a pandemia, permanece o risco do processo de revisão do PDOT não conseguir cumprir prazos de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento.

As informações prestadas pela SEDUH apontam para a existência de recursos tecnológicos e materiais disponíveis para a revisão do PDOT, e há coordenação dos trabalhos de revisão pela Secretaria. No entanto, a pandemia do COVID-19 veio agravar a entrega da nova revisão, que apresenta atrasos.

Causa**Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:****Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:**

Intempestividade na adoção dos procedimentos de revisão do PDOT, independente da divergência quanto ao marco inicial;

Em 2020:

Impacto da pandemia por COVID-19 nos cronogramas previstos.

3.2.4. A implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364, representará ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental?

Não foi possível responder. Como informado no subitem 3.1.4, a despeito de a SEDUH informar que a Portaria Conjunta prevista como entrega da **Ação Não Orçamentária AN 10364** teria como data estimada de publicação o limite de 30/06/2020, não houve publicação até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria (14/09/2020). Em que pese as informações recebidas da Secretaria que apontam para desenvolvimentos nas etapas previstas para elaboração do documento, uma análise detalhada do ganho efetivo que o normativo trará para a eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico com o Ambiental só pode ser estabelecida mediante a análise da portaria conjunta em sua concepção oficial, devidamente publicado e validado pelos titulares das Unidades responsáveis pela implantação.

Conforme entendimento apresentado pela SEDUH, a integração em questão trata de estabelecer fluxo mais célere, integrando o licenciamento urbanístico e ambiental nos processos de parcelamento do solo. A integração dos licenciamentos consiste na adoção de procedimentos de forma conjunta, entre a SEDUH e IBRAM, de forma integrada e concomitante pelos dois órgãos

Em linhas gerais, o desenho apresentado pela SEDUH para o fluxo a ser implantado prevê a otimização de pontos que são gargalos reconhecidos dentro do processo. A título de ilustração, estes pontos estão apresentados nos parágrafos seguintes, conforme descritos no documento SEI 43889536:

Com o fluxo a ser estabelecido pela portaria conjunta, o procedimento para o licenciamento urbanístico e ambiental para novos parcelamentos de solo ocorrerá de forma concomitante, sendo as análises de responsabilidade do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal e do Brasília Ambiental, respectivamente.

O requerimento será apresentado de forma única no órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, conforme modelo a ser definido no normativo, com as informações necessárias para dar início às análises nos dois órgãos.

Pretende-se que após a emissão das diretrizes urbanísticas, o órgão gestor do desenvolvimento urbano e territorial envie o processo ao Brasília Ambiental para consulta, acompanhamento e adoção das providências necessárias ao licenciamento ambiental, contendo informações mínimas.

As etapas para o licenciamento urbanístico são as mesmas. No entanto, o interessado irá apresentar protocolo único, havendo, ainda, a comunicação entre os próprios órgãos envolvidos, dando celeridade ao tramite processual, adiantando as etapas necessárias ao licenciamento ambiental e permitindo que o interessado apresente a documentação em um único órgão, tornando, ainda, mais eficiente a comunicação.

E complementa (SEI 40904571):

Os procedimentos necessários para o licenciamento urbanístico permanecem os mesmos. No entanto, a portaria conjunta estabelece fluxo de comunicação entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação e o Brasília Ambiental.

Nesse caso, o interessado apresentará requerimento único na Seduh, com as informações necessárias para dar início às análises nos dois órgãos.

Caso, na análise documental, verifique-se que será necessária a elaboração de termo de referência, por exemplo, para o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, a própria Secretaria realizará o encaminhamento ao Brasília Ambiental para conhecimento e adoção das providências de sua alçada.

Assim, o Brasília Ambiental, se for o caso, notificará, por correio eletrônico, o interessado para complementação de documentação, caso necessário.

A norma proposta objetiva, assim, tornar a Seduh o órgão central para recebimento da documentação necessária para o licenciamento urbanístico e ambiental, facilitando a comunicação entre os órgãos, inclusive no que se refere às análises necessárias por cada área, diminuindo a necessidade de o interessado procurar cada órgão de forma separada.

Destaca-se, assim, que portaria conjunta tornará mais célere a tramitação dos processos, facilitando a comunicação e o fluxo interno de procedimento para as ações necessárias para o licenciamento urbanístico e ambiental, bem como permitindo que as análises urbanísticas e ambientais possam ir ocorrendo de forma concomitante, conforme cada etapa e em cada órgão. (grifou-se)

Vale destacar que a implantação do fluxo previsto pela Portaria Conjunta se fará por meio das funcionalidades hoje disponibilizadas no Sistema SEI. Mas, a SEDUH reconhece que o aperfeiçoamento da integração dos licenciamentos passa pelo desenvolvimento de sistemas específicos, que possam, inclusive, contemplar a participação do cidadão interessado (SEI 43889536):

No que se refere à Integração dos Licenciamentos Ambiental e Urbanístico, ressalta-se a necessidade de alteração normativa e, especialmente, de desenvolvimento de sistemas, a fim de permitir a efetiva implementação da integração. Assim, a existência de um sistema que permitisse a integração de informações de órgãos do Governo, a ser alimentada, também, pelo interessado com sua documentação para resposta imediata, traria uma efetiva integração dos licenciamentos.

Nesse caso, o sistema teria o condão de permitir, por exemplo, a existência de mapa interativo que demonstrasse informações baseadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, as diretrizes urbanísticas, e demais informações do território, além de como mencionado, o protocolo online de documentação que permitisse as consultas necessárias pelo próprio interessado. Nesse caso, as respostas ao interessado poderiam incluir não só a Seduh e o Brasília Ambiental como, também, as concessionárias de serviços públicos.

Não obstante, com vistas à promover avanços independentes de inovações legislativas e do sistema mencionado, está em desenvolvimento, conforme destacado, minuta de portaria conjunta.

Nesse sentido, a portaria conjunta objetiva estabelecer fluxo mais célere integrando o licenciamento urbanístico e ambiental. Os fluxos e procedimentos previstos na norma em elaboração serão realizados pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, de amplo acesso aos dois órgãos e à população.

Tal medida permitirá verificar eventuais procedimentos adicionais que se façam necessários para conferir maior agilidade à integração pretendida, de modo que, posteriormente, se for o caso, a depender da demanda verificada, será necessário o desenvolvimento específico de sistema que, por ora, não há na Secretaria.

[...]

Como mencionado anteriormente neste relatório, o planejamento estratégico da SEGETH, atual SEDUH, no PPA 2016-2019, previa, até fevereiro de 2017, a execução do projeto “Integração dos Processos de Licenciamento Ambiental e Urbanístico - Portal Único”. Tal projeto trazia como entregas a elaboração de fluxos dos processos urbanístico e ambiental, e a integração destes fluxos. No entanto, tal projeto foi suspenso em 06/02/2017. Esse assunto foi abordado no Relatório de Auditoria nº 03/2018–DAPPG/CODAG/COGEA/SUBCI/CGDF.

Segundo a SEDUH, para a edição da portaria, foram realizadas análises dos documentos, processos e legislação aplicáveis ao tema, verificando as principais dificuldades identificadas no procedimento, com a finalidade de integrar os procedimentos urbanísticos e ambientais para o parcelamento do solo e regularização fundiária. Não foi disponibilizado, para a equipe de auditoria, diagnóstico documentado consolidando estas informações, nem a minuta da Portaria Conjunta que estava em fase de elaboração durante os trabalhos de auditoria (SEI 43889536):

Conforme destacado no item 3, a minuta de portaria conjunta está em fase final de ajustes entre os dois órgãos. Nesse sentido, tão logo sejam finalizadas as tratativas e ajustes necessários será autuado processo SEI específico para a tramitação necessária.

Causa**Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:****Em 2020:**

Indisponibilidade da informação, considerando a intempestividade da publicação da Portaria Conjunta SEDUH/IBRAM, prevista inicialmente para 30/06/2020.

4. CONCLUSÃO**Objetivo 0126:**

Tomando por base as questões de auditoria propostas, avalia-se que o Objetivo 0126 apresentou eficácia abaixo do previsto e eficiência abaixo do desejável (posição até o encerramento dos trabalhos de campo, setembro de 2020.)

A baixa implantação das áreas com finalidade habitacional, motivada, em especial, pelas dificuldades associadas ao licenciamento ambiental, e a ausência de implantação dos polos multifuncionais, que só foram previstos no planejamento governamental a partir do PPA 2016/2019, impactaram negativamente na eficácia do objetivo, conforme avaliação realizada. Além disto, as lacunas existentes na implantação do SISPLAN, tanto em termos de criação de estruturas como em termos de realização de atribuições, comprometeram direta ou indiretamente a implementação das diretrizes previstas no PDOT, o que aponta para a necessidade de atenção especial aos mecanismos de gestão do próximo Plano de Ordenamento Territorial.

A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se parcialmente atualizada. Vale, entretanto, ressaltar em relação ao PDTU, importante documento estratégico que até o momento não teve sua revisão implementada. É importante que a revisão de ambos os planos seja coordenada de forma a assegurar a articulação necessária entre eles, minimizando os riscos de futuros conflitos para implantação das diretrizes por eles previstas.

Em relação ao trabalho de revisão do PDOT 2009, as alternativas que viabilizam a participação popular no cenário de pandemia ainda estão em construção, o que pode trazer riscos

associados, tanto no sentido de uma menor expressividade desta participação quanto em maiores atrasos no cronograma de implantação do novo PDOT.

Sobre a revisão em andamento, a SEDUH informa que possui recursos tecnológicos e materiais, e coordena o processo de revisão. No entanto, há divergência quanto ao marco inicial do processo de revisão do PDOT. Independente do marco inicial, a revisão já apresenta atrasos em decorrência da situação de pandemia, o que torna urgente a definição de soluções de contingência que viabilizem a aprovação do novo documento, com a qualidade necessária.

Objetivo 0127:

Até a conclusão dos trabalhos de campo, não houve a publicação da Portaria Conjunta SEDUH/IBRAM, inicialmente prevista para 30/06/2020, impactando negativamente a eficácia da entrega da Ação NA 10364, referente à integração do licenciamento urbanístico e ambiental.

Em consequência, não foi possível avaliar a eficiência que as entregas previstas na referida Ação trarão após sua efetiva implantação. Quanto ao tema propriamente, vale o destaque de que não faltam exemplos de empreendimentos impactados pelos gargalos associados aos processos de licenciamento no DF, inclusive citados no presente relatório, quando abordada a questão da implantação das áreas habitacionais previstas no PDOT 2009, ratificando a importância de soluções que contemplem revisões de fluxos, desenvolvimento de processos, e investimentos tecnológicos.

5. ORIENTAÇÕES

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

- O.1) [Subtópico 3.1.2] Dentro do escopo de elaboração do novo Plano Diretor, reavaliar, de forma fundamentada, a viabilidade técnica/econômica e o custo/benefício relacionados à implantação dos polos multifuncionais da forma como prevista no artigo 140 do PDOT 2009.
- O.2) [Subtópico 3.1.3] Coordenar a avaliação, dentro do escopo da elaboração do novo PDOT, do modelo e escopo de atuação a serem adotados para o SISPLAN, definindo competências e ações para cada órgão que comporá a estrutura do Sistema e criando mecanismos que assegurem uma articulação mais eficiente entre as diversas políticas

setoriais, a compatibilização entre instrumentos de planejamento governamentais e a cooperação com municípios limítrofes.

6. RECOMENDAÇÕES

Companhia Imobiliária de Brasília e Companhia de Desenvolvimento Habitacional:

R.1) [Subtópico 3.1.1] Considerando mantida a previsão do artigo 135 do PDOT 2009 no novo Plano Diretor em elaboração, incluir nos instrumentos de planejamento institucionalizados da Unidade (PPA e Plano Estratégico Institucional), previsão expressa de metas associadas ao atendimento da demanda habitacional das áreas definidas no PDOT.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

R.2) [Subtópico 3.1.1] Considerando mantida a previsão do artigo 135 do PDOT 2009 no novo Plano Diretor em elaboração, instituir grupo de trabalho matricial, que inclua os principais órgãos do Complexo Administrativo do GDF que atuam na produção habitacional, para definir, de forma conjunta, responsáveis e prazos visando sanar os óbices identificados na criação de áreas habitacionais no período de vigência do PDOT 2009, e outros que venham a surgir no período de vigência do novo PDOT, viabilizando o alcance gradual das metas pactuadas na recomendação R.1 e, desta forma, definindo como coletiva a responsabilidade pela implantação das estratégias do Plano Diretor.

R.3) [Subtópico 3.1.2] Considerando mantida a previsão do artigo 140 do PDOT no novo Plano Diretor em elaboração, incluir nos instrumentos de planejamento institucionalizados da Unidade (PPA e Plano Estratégico Institucional), previsão expressa de metas associadas à implantação dos polos multifuncionais.

R.4) [Subtópico 3.1.2] Considerando mantida a previsão do artigo 140 do PDOT no novo Plano Diretor em elaboração, instituir grupo de trabalho matricial, que inclua os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF, para definir, de forma conjunta, responsáveis e prazos visando sanar os óbices observados na criação dos polos multifuncionais no período de vigência do PDOT 2009, e outros que venham a surgir no período de vigência do novo PDOT, viabilizando o alcance gradual das metas pactuadas na recomendação R.3 e, desta forma, definindo como coletiva a responsabilidade pela implantação das estratégias do Plano Diretor.

- R.5) [Subtópico 3.2.1] e [Subtópico 3.2.3] Em consonância com os normativos legais aplicáveis, priorizar esforços no sentido de adotar os procedimentos necessários à contratação da empresa de consultoria que dará apoio na elaboração das estratégias de mobilização popular para a elaboração do novo PDOT.
- R.6) [Subtópico 3.2.1] e [Subtópico 3.2.3] Elaborar e adotar estratégias que permitam efetiva e expressiva participação popular na elaboração do novo PDOT, mesmo diante das incertezas trazidas pelo cenário de pandemia em 2021.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:

- R.7) [Subtópico 3.1.4] Reavaliar as metas inicialmente previstas para a publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM (tabela 7), definindo, para o exercício de 2021, uma agenda de trabalho conjunta SEDUH/IBRAM, onde estejam identificadas as etapas e prioridades a serem seguidas pelas duas Unidades.
- R.8) [Subtópico 3.1.4] Com base na reavaliação de etapas proposta na recomendação R.7, definir cronograma previsto, entregas associadas e respectivos responsáveis, de maneira a manter os esforços das Unidades orientados, evitando assim que a complexidade das etapas relacionadas a estas entregas comprometa o alcance do resultado final.

Brasília, 24/02/2021.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo -DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 01/03/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **2B93F902.E20B067C.32B8B27A.B6549BC3**